Volumen 1

Informe Comunidades Autónomas

1997

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.*

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

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

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

Asturias
Leopoldo Tolivar Alas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

Canarias
Gumersindo Trujillo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

Cantabria
Luis Martín Rebollo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria.

Castilla y León
Tomás Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

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

Cataluña
Joan Vintró, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Comunidad Valenciana
Lluis Aguiló, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Letrado Mayor del Parlamento.

Extremadura
Pablo Pérez Tremps, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

Galicia
Roberto L. Blanco, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña.

Islas Baleares
Andreu Ribas Maura, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares.

La Rioja
Antonio Fanlo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja.

Informe Comunidades Autónomas

1997

Volumen 1

Informe Comunidades Autónomas

1997

Volumen 1

Instituto de Derecho Público
BARCELONA, 1998

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

© 1998, by Instituto de Derecho Público,
Travessera de les Corts, 311, 2° 2ª - 08029 Barcelona
ISBN (Obra completa): 84-95097-00-1
ISBN (Volumen I): 84-95097-01-X
Depósito Legal: B. 12.490-1998

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

Director: Eliseo Aja

Equipo de Dirección: Enoch Albertí Rovira
Tomàs Font i Llovet
Joaquín Tornos

Autores

Equipo coordinador

Eliseo Aja
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Enoch Albertí Rovira
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

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

Tomàs Font i Llovet
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad 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

Joaquín Tornos
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

David Tornos
Master en Derecho Comunitario

Responsables de las Comunidades Autónomas

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

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

Asturias
Leopoldo Tolivar Alas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo

Canarias
Gumersindo Trujillo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna

Cantabria
Luis Martín Rebollo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

Castilla y León
Tomás Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

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

Cataluña
Joan Vintró, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Comunidad Valenciana
Lluis AGUILÓ, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado Mayor del Parlamento

Extremadura
Pablo PÉREZ TREMPS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura

Galicia
Roberto L. BLANCO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña

Islas Baleares
Andreu RIBAS MAURA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares

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

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

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

Navarra
Martín Mª RAZQUIN, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra y Letrado Mayor del Parlamento

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

Colaboradores especiales en temas monográficos

Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Ex-Magistrado del Tribunal Constitucional

Fernando LÓPEZ RAMÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Jesús RUIZ-HUERTA, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid, y Julio LÓPEZ LABORDA, Profesor Titular de Hacienda Pública de la Universidad de Zaragoza

Colaboradores del Senado, del Comité de las Regiones y de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea

Carlos GUTIÉRREZ VICÉN, Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Cristina PELLISÉ DE URQUIZA, Profesora de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Barcelona

Eduard ROIG MOLÉS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Colaborador de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

José Antonio MONTILLA MARTOS, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Colaboradores de Derecho Comparado

Hans-Peter SCHNEIDER, Director del Instituto alemán de investigación sobre el federalismo de la Universidad de Hannover

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

Etienne CEREXHE, Profesor de la Universidad católica de Lovaina y de las Facultades universitarias de Namur. Juez del Tribunal de Arbitraje

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: Carlos GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ (Castilla y León), Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho Administrativo de la Universidad de León • Marcos GÓMEZ PUENTE (Cantabria), Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria • F. Javier DÍAZ REVORIO (Castilla-La Mancha), Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha • María TORRES, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento (Cataluña) • José Joaquín MOLLINEDO CHOCANO (Madrid), Facultativo del Consejo General del Poder Judicial • Luis GÁLVEZ y Myriam GÓMEZ RAMÍREZ (Murcia), Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia • Alejandro SAIZ ARNAIZ (País Vasco), Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

También han colaborado en Barcelona: Xavier PADRÓS y María del Mar PÉREZ VELASCO, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista, y Gerard MARTÍN ALONSO, Abogado; Luis Javier MIERES MIERES, Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Laura DÍEZ, María Jesús GARCÍA, Markus GONZÁLEZ, María Jesús LARIOS, David MOYA, Eduard ROIG y Joaquín SIERRA, profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. Belén SANZA ha realizado la gestión administrativa y Cristina MARTÍ, Licenciada en Derecho y Gerente del IDP, ha coordinado todo el trabajo.

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

ANDALUCÍA
Consejería de la Presidencia

ARAGÓN
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

CANARIAS
Presidencia

CANTABRIA
Consejería de Presidencia

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

COMUNIDAD VALENCIANA
Consejería de Presidencia

EXTREMADURA
Consejería de Presidencia y Trabajo

GALICIA
Consejería de la Presidencia y Administración Pública

ISLAS BALEARES
Consejería de Economía y Hacienda

LA RIOJA
Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente

MADRID
Consejería de Presidencia

MURCIA
Consejería de Presidencia

NAVARRA
Consejería de Presidencia e Interior

PAÍS VASCO
Vicepresidencia

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

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

D. Ramón SALANOVA ALCALDE
Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón

D. Antonio LAZCANO ACEDO
Secretario General de la Presidencia del Gobierno de Canarias

D. José María MOLERO
Director del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria

D. Alberto PERANDONES FERREIRO
Secretario General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León

D. Ignacio BALLESTER GIL
Secretario General de la Consejería de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

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

Dña. Catalina ESCUÍN
Subsecretaria del Secretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes. Consejería de Presidencia de la Generalidad Valenciana

D. José Ignacio SÁNCHEZ AMOR
Secretario General de la Presidencia de la Junta de Extremadura

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

D. Lorenzo MOREY
Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno Balear

D. Enrique SILVESTRE CATALÁN
Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja

Dña. Guillermina ANGULO
Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid

D. José GARCÍA MARTÍNEZ
Secretario General de Presidencia de la Región de Murcia

D. José Antonio RAZQUIN
Director del Servicio Jurídico del Gobierno de Navarra

D. Javier BALZA AGUILERA
Secretario General de Régimen Jurídico y Desarrollo autonómico. Vicepresidencia del Gobierno vasco

D. José María VERA
Director de Gabinete del Presidente del Senado

ÍNDICE GENERAL

Volumen I

Presentación 15

PRIMERA PARTE

Análisis de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas

I. Valoración General 21

II. La actividad del Estado respecto a las Comunidades Autónomas 43

Leyes y normas con rango de ley 43
Disposiciones reglamentarias 58
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas 65
El Senado 79

III. La actividad de las Comunidades Autónomas 97

Andalucía 97
Aragón 123
Asturias 139
Canarias 154
Cantabria 174
Castilla y León 194
Castilla-La Mancha 213
Cataluña 238
Comunidad Valenciana 261
Extremadura 285
Galicia 301
Islas Baleares 324
La Rioja 340
Madrid 358
Murcia 379
Navarra 402
País Vasco 420

IV. La actividad jurisdiccional 437

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 437
Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional 458
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo 464

V. La Unión Europea y las Comunidades Autónomas 475

Actividad de la Unión Europea: normas comunitarias, estatales y autonómicas 475
El Comité de las Regiones 498
La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea 513

VI. Algunos aspectos específicos de las Comunidades Autónomas 529

Organización administrativa de las Comunidades Autónomas 529
La administración local en las Comunidades Autónomas 538
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 548
Las elecciones gallegas de 1997 572

VII. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla 583

SEGUNDA PARTE

El Estado de las Autonomías en 1997: Temas Monográficos

La cláusula de supletoriedad (Rafael Gómez-Ferrer Morant) 599
Régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Fernando López Ramón) 616
Las haciendas autonómicas en 1997: reforma de la financiación de la sanidad y del concierto económico con el País Vasco (Jesús Ruiz-Huerta y Julio López Laborda) 631

TERCERA PARTE

Principales rasgos de la evolución de los estados compuestos en el derecho comparado europeo durante 1997

Alemania (Hans-Peter Schneider) 655
Austria (Peter Pernthaler) 664
Bélgica (Etienne Cerexhe) 685
Italia (Giancarlo Rolla) 691

Volumen II

CUARTA PARTE
Referencias informativas

I. Actividad del Estado relevante para las Comunidades Autónomas 19

1. Normas del Estado 19
2. Convenios con las Comunidades Autónomas 71

II. La actividad de las Comunidades Autónomas 205

1. Normas de las Comunidades Autónomas 205

Andalucía 205
Aragón 234
Asturias 248
Canarias 257
Cantabria 277
Castilla y León 286
Castilla-La Mancha 299
Cataluña 312
Comunidad Valenciana 344
Extremadura 363
Galicia 376
Islas Baleares 394
La Rioja 414
Madrid 430
Murcia 445
Navarra 459
País Vasco 481

2. Leyes presupuestarias y financieras 493
3. Magnitudes presupuestarias 563
4. Convenios entre Comunidades Autónomas 579

III. Actividad de la Unión Europea 581

IV. Sentencias y Conflictos de Competencias 605

1. Sentencias del Tribunal Constitucional 605
2. Sentencias del Tribunal Supremo 651
3. Conflictos de competencias presentados y tramitados ante el Tribunal Constitucional 677

QUINTA PARTE

Índice por Materias

Índice analítico por materias 705
Thesaurus de materias utilizado en el índice analítico 873

SEXTA PARTE

Bibliografía

1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (1997) 881
2. Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (1996-1997) 905

PRESENTACIÓN

El *Informe de las Comunidades Autónomas,* 1997 continúa la serie anual iniciada en 1989, con la misma metodología y prácticamente el mismo equipo de autores. Como en años anteriores, los promotores han sido el Senado y los Gobiernos de 16 Comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco.

Por primera vez, se incorporan al Informe, con perspectivas de permanencia, dos nuevos apartados, el seguimiento de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que realiza el profesor Eduard Roig y las crónicas de Ceuta y Melilla, como ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía, que elabora el profesor José Antonio Montilla, de la Universidad de Granada.

Los temas objeto de estudio monográfico, encargados a especialistas por la importancia o la dificultad que presentan, han sido la cláusula de supletoriedad (R. Gómez-Ferrer), la colaboración transfronteriza (F. López Ramón) y los aspectos más destacados de la financiación (J. Ruiz-Huerta y J. López Laborda).

Como cada año, el conjunto de los materiales que integran el Informe fue discutido por todos los autores, en la reunión celebrada los días 6 y 7 de marzo de 1998. Los debates se centraron especialmente en los temas analizados en la «Valoración general», que resulta así una opinión hasta cierto punto colectiva, aunque la mayoría de sus puntos tiene un desarrollo más detallado en las distintas colaboraciones que firma cada autor.

Informe Comunidades Autónomas

1997

Volumen 1

PRIMERA PARTE

Análisis de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas

I. VALORACIÓN GENERAL

Eliseo Aja

Desde el punto de vista del Estado autonómico, 1997 puede calificarse como un año tranquilo, de normalidad, entendida en sentido positivo. Ha existido estabilidad en el Gobierno central y en la inmensa mayoría de los autonómicos; las únicas elecciones realizadas, en Galicia, se desarrollaron con toda regularidad, e incluso previsibilidad; han continuado los traspasos de servicios; el Estado y las CCAA han tenido una actividad legislativa más que notable, y, en general, se ha continuado avanzando de forma constante y bastante coherente hacia la culminación de la estructura autonómica iniciada hace casi veinte años.

Entre los aspectos más sobresalientes aparece la continuación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las CCAA que accedieron por la vía del 143, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad y la aplicación de la reforma de la financiación, con resultados lejanos de todos los presagios extremistas del año pasado, así como el acuerdo sobre la financiación de la sanidad y la aprobación del Concierto económico y del Cupo para el País Vasco y el Convenio económico para Navarra. También puede destacarse, aunque es resultado de varios años y no sólo del presente, el progreso en la participación de las CCAA en la Unión Europea, y quizás, en el extremo opuesto, la ausencia de propuestas claras en la reforma constitucional del Senado, después de varios años de haber adoptado la decisión de reforma.

Reformas de los Estatutos de Autonomía

La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, después de su elaboración por unanimidad a fines de 1996 en las Cortes catellano-manchegas, fue aprobada también por unanimidad en las Cortes Generales, el 3 de julio, tras una rápida tramitación.

Las principales modificaciones son de carácter institucional. Se elimina la prohibición de retribución fija a los parlamentarios, así como la restricción a cuatro meses del período ordinario de sesiones. También se suprime la limitación del Gobierno a diez miembros como máximo y la exigencia de que los Vicepresidentes sean parlamentarios. Se incrementa el número posible de parlamentarios (antes, entre 40 y 50 y ahora entre 47 y 59) y se hace coincidir el nombramiento de los senadores autonómicos con la elección de la Asamblea de la CA. Pero lo más relevante es la atribución al Presidente de la facultad de disolución de las Cortes, con limitaciones semejantes a las existentes en otras CCAA, principalmente reduciendo el período de la nueva Cámara al resto de los cuatro años de la legislatura normal.

El nuevo Estatuto contiene también algunos aumentos de competencias respecto al anterior, especialmente en nuevas exclusivas y ejecutivas, y se prevé la adscripción a la Junta de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, para la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas, mediante convenio con el Estado.

En una línea semejante, la Asamblea de Murcia elaboró la reforma de su Estatuto, que se encuentra en trámite de aprobación por el Senado. En su discusión ante el Congreso de los Diputados se aprobaron algunas enmiendas, acordadas implícitamente por el PP y el PSOE, a competencias que aparecían como exclusivas en el proyecto, que pueden ser razonables desde los criterios del bloque de constitucionalidad, pero han causado disgusto en Murcia, donde no se entiende por qué no se comentaron antes con los correspondientes Grupos parlamentarios autonómicos. Este tipo de «desautorización» merma el prestigio de los parlamentarios y genera frustración en la CA.

También se ha aprobado la reforma del Estatuto de Madrid en la Asamblea de la CA, por unanimidad, y la proposición de reforma se encuentra actualmente en las Cortes para su tramitación. Se mueve en unas líneas muy semejantes a las anteriores, con cierto reforzamiento de la posición de la Asamblea, pero resulta aún más destacable el cambio que supone la reforma estatutaria en sí misma, en cuanto elimina todas las restricciones anteriores y consolida el carácter de la autonomía en la Comunidad de Madrid.

En varias CCAA más (Asturias, Castilla y León, Cantabria, Islas Baleares, La Rioja, etc) la reforma del Estatuto se está discutiendo en los respectivos Parlamentos autonómicos, generalmente con la misma orientación que las mencionadas, aunque en algunos casos tardarán un año o más en su culminación. El significado principal de todas las reformas esta en la supresión de las limitaciones que tenía el Parlamento por efecto de los Pactos autonómicos de 1981 (entre otras, prohibición de remuneración fija y máximo de dos meses de reuniones en los períodos ordinarios) y reconocimiento al Presidente de la facultad de disolución parlamentaria, con precauciones para evitar su abuso y garantizando la celebración de las elecciones en la misma fecha, cada cuatro años.

También se reordenan las competencias, en general mejorando su sistemática, que dibuja estatutariamente las grandes categorías que ya se derivan de la doctrina constitucional: exclusivas, a veces diferenciando las exclusivas económicas (dentro de la ordenación general de la economía), concurrentes (leyes de bases y leyes de desarrollo) y compartidas (legislación-ejecución). Sin embargo, en ocasiones se fuerzan los títulos competenciales para dar la impresión de que se aumentan las competencias, por ejemplo, extendiendo la calificación de exclusivas a competencias que tienen otra naturaleza, o dividiendo un título competencial en varios ámbitos materiales distintos. Desde el punto de vista técnico, esta operación comporta el peligro de que algunos cambios de calificación competencial produzcan en el futuro disfunciones.

Elecciones en Galicia

El domingo 19 de Octubre de 1997 se celebraron las quintas elecciones autonómicas en Galicia, para elegir a los 75 diputados que componen el Parlamento. Eran las primeras elecciones que se celebraban después del acceso del Partido Popular al gobierno central, lo que suponía un primer test para el PP como partido de gobierno. Pero también constituían una prueba de la capacidad de los partidos estatales para continuar estructurando y determinando el proceso político en Galicia; o dicho de otra manera, eran un referente sobre el auge de opciones de los partidos nacionalistas-regionalistas. La política de CiU, PNV y CC en su relación de apoyo al gobierno central ha creado una expectativa de valor añadido a estas formaciones, y también esta opción estaba presente en las elecciones gallegas.

Por otra parte, el Partido Socialista de Galicia (PSdG), Esquerda Unida-Esquerda Galega (EU-EG) y Os Verdes(OV) se presentaban conjuntamente en unas elecciones de tipo legislativo, por primera vez en España, y los problemas y conflictos de la gestación de la coalición y sus expectativas de evolución se convirtieron en foco de interés dentro y fuera de Galicia. Finalmente el BNG, impulsado por su líder tradicional, Xosé Manuel Beiras, continuó su camino de moderación en sus planteamientos nacionalistas y de izquierdas.

Los aspectos más destacados de los resultados fueron claros. En primer lugar, una rotunda victoria del PP, que mantuvo su elevado nivel de implantación y renovó su mayoría absoluta. En segundo lugar, un nuevo e importante avance del BNG que se convierte en la segunda fuerza gallega. Y en tercer lugar, el fracaso de la coalición PSdG/EG/OV, que no alcanza ni el ya bajo nivel de votos del PSdG en 1993, y quedan relegada al tercer lugar, por primera vez desde el inicio de la autonomía gallega. El nivel de participación fue del 62,5% de los electores, un poco más bajo que en 1993, pero en los niveles de abstencionismo moderado respecto a la media española.

El PP (51,93%) supera por unas pocas centésimas el ya elevado nivel de 1993 distanciando en 26 puntos al segundo partido. Tanto en porcentaje como en número absoluto de votos marca el nivel más alto alcanzado por un partido en Galicia desde 1977, con un amplio predominio en todas las circunscripciones. En conjunto, estos resultados expresan la aprobación mayoritaria de la gestión de gobierno del PP gallego y ratifican la confianza en la figura de Manuel Fraga como Presidente. El PP renueva cómodamente la mayoría absoluta con 42 escaños (sobre 75), aunque pierde 1 diputado respecto a la legislatura anterior.

Como ya sucediera en 1993, el otro gran triunfador de estas elecciones, y la única fuerza que experimenta una mejora en su correlación de fuerzas, es el BNG, que con su avance alcanza ya en estas elecciones el 25% de los votos. Su imagen de organización menos burocratizada, de liderazgo no convencional, de definición exclusivamente galleguista, constituyeron seguramente factores de atracción de electorados diversos hacia el BNG

La coalición PSdG/EG/OV (19,4%) queda por debajo de las expectativas y los socialistas obtienen el peor resultado desde 1981, seguramente por falta de

una propuesta política coherente y madura. La novedad en la Cámara gallega se produce por la inversión de posiciones entre el BNG (pasa de 13 a 18 escaños) y el PSdG (pasa de 19 a 15). Además, de estos 15 diputados de la coalición 2 corresponden a miembros de EG, que ve así cumplido su objetivo de conseguir representación parlamentaria.

Con esta configuración de la Cámara, se organiza días después un gobierno monocolor del PP, presidido nuevamente por Manuel Fraga, cuya estabilidad política, en principio, está asegurada.

Leyes y reglamentos del Estado

Durante 1997 la actividad legislativa se ha mantenido en el alto nivel de finales del año anterior. Desde el punto de vista autonómico destaca la LOFAGE y la Ley reguladora de la Conferencia para asuntos comunitarios, así como algunos textos que presentan singularidades competenciales, en particular la ley de Puertos, la de inspección de trabajo y seguridad social y la ley sobre retransmisiones deportivas. Aunque afecte a CCAA en singular, tienen importancia la Ley Orgánica de Transferencia de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de Tráfico y las leyes de modificación del Concierto y de determinación del Cupo para el País Vasco. La ley que aprueba el Convenio económico de Navarra se encuentra en tramitación en las Cortes, aunque el acuerdo fue alcanzado también a mediados de año.

La Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), analizada ahora sólo desde el punto de vista autonómico, constituye una reforma importante de la Administración central para adecuar su organización periférica a los cambios producidos durante todos estos años por los traspasos de competencias a las CCAA. El sistema autonómico está evolucionando claramente hacia el predominio de las CCAA en las funciones ejecutivas, con una fuerte disminución de la administración periférica del Estado y lógicamente la administración estatal debe cambiar sus funciones y su estructura; desde este punto de vista, la LOFAGE supone una racionalización de la administración periférica del Estado.

Sus rasgos principales son la potenciación de la figura del Delegado del Gobierno en cada CA (con la supresión altamente simbólica del Gobernador Civil), encargado de la dirección de la administración periférica y de la coordinación de la administración central con la autonómica y local. Como muestra de su fortalecimiento destaca su facultad de nombramiento de los Subdelegados y la integración de los servicios de la administración periférica, aunque progresivamente, y sin incluirlos a todos.

El aumento de poder del Delegado del Gobierno en las CCAA se ha comenzado a notar ya (un poco menos en las uniprovinciales), así como el desarrollo de su dimensión política, mientras las relaciones administrativas parecen reservadas para los Subdelegados. En algunos casos, especialmente cuando el Delegado no coincide con la orientación política del Gobierno de la CA, esto puede crear problemas de relación con las CCAA y los Ayuntamientos, pero habrá

que esperar al asentamiento de la nueva figura para formular un juicio más seguro.

La Ley Orgánica 6/1997 transfiere a la Generalidad de Cataluña las funciones ejecutivas en la materia de policía de tráfico y circulación de vehículos a motor para dotar a la policía autonómica del conjunto de materias ligadas tradicionalmente a la seguridad ciudadana. Se prevé una graduación en la implantación de la policía de tráfico, que culminará el año 2000, y debe concretarse a través del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias. Aparte del contenido, importante tanto desde el punto de vista competencial como del simbólico, una nota llama la atención en cuanto se trata de una ley orgánica de transferencias del art. 150.2 de la Constitución. Es la primera ocasión en que la transferencia se realiza para diferenciar la competencia de una Comunidad Autónoma, porque mientras todas las demás leyes del 150.2 CE (LOTRAVA Y LOTRACA, Transportes, etc.), se utilizaron para homogeneizar niveles competenciales ésta singulariza la competencia de Cataluña, aunque también hay que decir que la misma correspondía ya al País Vasco y a Navarra.

Varias leyes del Estado, dictadas en ejercicio inequívoco de sus competencias, requieren la intervención de las CCAA en una forma imprevista en el bloque de constitucionalidad. Al señalarlo, no nos preocupa tanto la concreta regulación material de cada una de las leyes, como su posible separación respecto a los criterios contenidos en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La ley 42/1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social determina que los Cuerpos funcionariales, de habilitación nacional, encargados de la inspección, tendrán una doble dependencia funcional, según ejerciten competencias autonómicas o estatales. Para realizar la coordinación se crea la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y se prevé la creación de Comisiones territoriales, mixtas, en cada CA. Sin ignorar que se trata de una continuación respecto a la estructura actual, no deja de llamar la atención que la inspección mantenga una estructura administrativa distinta a la prevista por el bloque de constitucionalidad en esta materia. Porque si éste funcionamiento indeferenciado de la Inspección de Trabajo resulta más eficaz que la distribución que se deriva de la Constitución y de los Estatutos, quizás debiera plantearse, tras tantos años, la reforma de la Constitución y de los Estatutos, o cuando menos la utilización de los mecanismos previstos para la flexibilización de las competencias o para la colaboración, si ésta fuera la razón de su regulación.

También la Ley 62/1997, modificadora de la Ley de Puertos de 1992, contiene un regulación curiosa desde el punto de vista competencial, al atribuir a las CCAA la designación de las autoridades portuarias en los puertos de interés general, que son competencia del Estado. Sin modificar la calificación de los puertos, ni utilizar los instrumentos de flexibilización competencial (como la ley orgánica de transferencias), la ley realiza un cambio implícito de competencias, al margen de la mayor o menor bondad de la solución material. Esta especie de transferencia encubierta del Estado a las CCAA realizada por una ley ordinaria no sólo supone un precedente delicado desde el punto de vista técnico, que debilita el bloque de constitucionalidad, sino que abre la puerta a que se realicen otros en el futuro, en la misma dirección o en la contraria.

La Ley 4/1997, de videovigilancia, que se ampara en la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública, dispone en su Adicional Primera que las CCAA con competencias en materia de policía podrán regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus policías y las dependientes de las Corporaciones locales. De acuerdo con la Ley Orgánica, las CCAA podrán determinar el procedimiento de autorización interna, la forma de custodiar las grabaciones, la responsabilidad de su destino y las respuestas a las peticiones de acceso y cancelación, así como la composición y funcionamiento de la Comisión que controlará la realización del videocontrol.

La Ley 21/1997 reguladora de las retransmisiones deportivas, aparte de otros problemas de seguridad jurídica, se configura como legislación básica, sin prever el desarrollo legislativo de las CCAA, sino sólo la adopción de ciertas decisiones respecto a los acontecimientos deportivos que se produzcan en el territorio de su CA, con algunas previsiones también sobre la lengua en que serán retransmitidos.

La normativa reglamentaria aprobada por el Gobierno central muestra un rigor notable en el tratamiento competencial, como se viene observando en los últimos años, haciendo constar en el articulado el título competencial que legitima la intervención estatal y respetando los requisitos formales que requieren los reglamentos básicos. También se mantiene un alto grado de consulta con los Gobiernos autonómicos en la fase de elaboración de los reglamentos, aunque haya aparecido alguna polémica, como la suscitada por el «decreto de Humanidades».

La Unión Europea y, en particular, la participación de las CCAA en las Comunidades Europeas

Aunque sólo algunas decisiones de los órganos comunitarios tengan repercusión directa en las CCAA, y por lo mismo nos centraremos más en ellos, no puede dejar de mencionarse la importancia del Consejo Europeo de Amsterdam, celebrado en junio, que culminó las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental con una modificación de los Tratados que supone ciertos avances en materia de ciudadanía, la consolidación del principio de subsidiariedad, un incremento en la protección del medio ambiente y de los consumidores, la incorporación de los acuerdos de Schengen al sistema comunitario y mejoras en la política social y de empleo, aunque se quedara lejos de las expectativas en la reforma institucional de la Unión, en la perspectiva de su ampliación.

La presión del Primer Ministro francés condujo al Consejo Europeo, que había previsto centrarse en la introducción de la moneda única, a extenderse en el estudio de las políticas sobre el empleo, propiciando la aprobación de una resolución sobre el crecimiento y el empleo que sitúa al último como objetivo prioritario. Este impulso supuso, además, la realización de una Cumbre extraordinaria sobre el empleo, donde se acordó una nueva estrategia para la política europea sobre el empleo, aunque la delegación española obtuvo la ampliación del plazo de cinco años para cumplir el compromiso asumido por los demás Estados de introducir las líneas directrices sobre contratos en relación con el paro juvenil y de larga duración.

Alguna de las políticas de la Agenda 2000 ha comenzado a ser implantada por las CCAA, como en el caso de Madrid, donde se ha creado la Comisión de Coordinación para la introducción de la moneda única, y de la Comunidad Valenciana, que ha creado una Comisión especial para la implantación del euro. Más en general, Murcia ha previsto una Comisión de Coordinación de asuntos relacionados con la Unión Europea. Por otra parte, en ciertos ámbitos como el medio ambiente, se observa que la actividad normativa de las CCAA se entronca directamente con las disposiciones comunitarias.

Pero el aspecto más sobresaliente de la relación entre la Unión Europea y las CCAA durante este año ha sido sin duda la aprobación de la ley que regula la Conferencia para asuntos comunitarios. La «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas» viene funcionando desde hace casi diez años con suficiente eficacia para haberse distanciado del resto de las Conferencias Sectoriales, y había alcanzado en 1994 un Acuerdo institucional muy importante sobre la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado como parte de la Unión Europea, es de decir, en la llamada fase ascendente del Derecho Comunitario. La regulación por ley en 1997 no sólo simboliza y refuerza su función de precisar los intereses de las CCAA en las materias sobre las que España debe tomar posición en el seno de las instituciones comunitarias, sino que la convierte en centro de las Conferencias Sectoriales, otorgándole posibilidades de impulso y coordinación de aquellas en las materias comunitarias.

La aprobación de su Reglamento interno, en junio de 1997, refuerza esta función de impulso y coordinación, concretando las actividades de seguimiento de las demás Conferencias, en cuanto a su participación comunitaria, de información y asistencia técnica a las mismas, y de avocación de los problemas que no puedan ser abordados en otras instancias. Todo ello se refuerza con el reconocimiento de la Comisión de Coordinadores, como órgano de segundo nivel de la Conferencia, elemento organizativo que resulta esencial para el buen funcionamiento de este tipo de instancias.

Además, un Acuerdo sobre la presencia de representantes autonómicos en los comités Consultivos de la Comisión Europea, y otras mejoras en la coordinación entre el Estado y las CCAA (Tribunal de Justicia, Oficinas autonómicas en Bruselas), más la creación el año pasado del Consejero para Asuntos autonómicos en la Representación Permanente, dan buenas perspectivas a la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios.

Sin embargo, en la Conferencia de Asuntos Comunitarios, y más en general, en las relaciones exteriores de las CCAA se observan diferencias entre el MAP y el Ministerio de Asuntos Exteriores, que aparece como menos colaborador. Algunas CCAA se han quejado de haber obtenido poca información sobre la cumbre de Amsterdam, y en especial, el Gobierno vasco dirigió una declaración a su Parlamento muy crítica por la negativa de España a ratificar la Declaración anexa al Tratado que firmaron Alemania, Austria y Bélgica para que el principio de subsidiariedad se extienda a las entidades territoriales con competencias legislativas.

Por otra parte, 1997 ha sido el último año del primer mandato del Comité de las Regiones, lo que no sólo conduce a su renovación sino que ha impulsado también la modificación de su reglamento interior de cara a ganar eficacia en el próximo período. El Tratado de Amsterdam ha supuesto la ampliación de las consultas obligatorias al Comité y su autonomía administrativa y presupuestaria respecto al Comité Económico y Social, pero no ha aceptado las reformas más importantes que el propio Comité de las Regiones había propuesto.

Convenios y colaboración

Durante 1997 se ha mantenido sustancialmente el volumen de convenios realizados entre el Estado y las CCAA, aunque, como en años anteriores, muchos de ellos resultan «fotocopias» del mismo original concretados bilateralmente con diferentes CCAA. Como se pone de relieve en el apartado correspondiente, el 64% de los convenios responde en realidad a 26 convenios-tipo repetidos con varias CCAA. En total implican una financiación aproximada de 116.000 millones de pesetas, y en muchos de ellos participan también corporaciones locales, e incluso entidades privadas, especialmente en las materias de vivienda y turismo.

Quizás valga la pena destacar este año los convenios suscritos entre el Ministerio para las Administraciones Públicas y diversas CCAA para la implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la administración general del Estado, la administración de las Comunidades respectivas y las administraciones locales, que permita el intercambio de información entre todas ellas y facilite e integre los procedimientos administrativos en que intervienen.

El Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación, entre el Ministerio y las 7 CCAA que tenían transferida la educación no universitaria, sobre el reconocimiento mutuo de las actividades de formación del profesorado, resulta equiparable a un Convenio de colaboración y sería por tanto el único supuesto de convenio multilateral, lo que merece subrayarse como una vía a seguir en otras muchas materias.

Sólo ha existido un convenio entre CCAA, el celebrado por Galicia y Asturias en materia de movimiento pecuario y sanidad animal, destacando un año más el escaso interés aparente de las CCAA en la colaboración entre ellas, frente a la práctica europea de abundante colaboración horizontal. De todas maneras parece que van en aumento los acuerdos entre CCAA, con términos distintos al de convenio –como protocolos, declaración de intenciones e incluso contratos– y que no se formalizan como auténticos convenios, como debiera ser de acuerdo con el art. 145.2 CE, para evitar su sometimiento al control del Congreso y del Senado o por «pereza» institucional. Parece que esta colaboración informal («colaboración clandestina» se denominó en Alemania a un fenómeno paralelo), se esta produciendo en diferentes sectores como la comunicación social (Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León), programas informáticos (La Rioja con varias CCAA), incendios forestales y reparación de carreteras propias (Madrid y Castilla-La Mancha), sector hospitalario (Insalud-Navarra-La Rioja). Quizás habrá que comenzar a pensar en una reforma del art. 145.2 CE para que no apa-

rezca sólo como una norma de control del Estado sobre las CCAA y resulte más realista e incentivadora de la colaboración horizontal.

Tanto en el apartado que estudia la normativa estatal, como en el dedicado a los convenios se enumera una multitud de técnicas diversas de colaboración, generalmente creando órganos mixtos y procedimientos participados, que revelan una realidad también merecedora de una reflexión más profunda, pero en todo caso mucho más inclinada a la colaboración de lo que suele pensarse.

Sobre la colaboración, tanto horizontal como vertical, cabría realizar algunas reflexiones adicionales. La primera iría en el sentido de extenderla a algunos sectores donde se ha manifestado su necesidad, como puede ser la resolución de los problemas de los enclaves –que fue recomendada por una Ponencia del Senado en la anterior legislatura– y de la sanidad, para resolver problemas en las CCAA que son receptoras importantes de turismo o con centros hospitalarios de calidad, que reciben pacientes de otras CCAA sin compensación adecuada. En el proyecto de ley de Sanidad que prepara Andalucía se introduce expresamente la previsión de convenios para abordar los problemas derivados de los desplazamientos. Por otra parte, la doctrina del Tribunal Constitucional, aceptando que los efectos extraterritoriales de ciertos ámbitos no trasladan la competencia al Estado (por ejemplo, en parques naturales), debería conducir a la realización de convenios entre CCAA, o incluso de éstas con el Estado, en materias como carreteras, denominaciones de origen y otras, para dar una respuesta eficaz al ejercicio de la competencia. Por último, en ciertos Planes Nacionales (Pymes, comercio interior, turismo...) se excluye sistemáticamente a Navarra y al País Vasco, por su sistema de financiación, lo que no resulta coherente con la filosofía de la colaboración.

En los últimos años se ha multiplicado la colaboración transfronteriza y el Tratado de Bayona y el Decreto del Gobierno sobre publicación de los convenios ha supuesto avances importantes en su regulación, aunque aún aparecen dificultades muy concretas de gestión y de personal, no resueltos por ausencia de normas. El tema merece un tratamiento monográfico, en este mismo volumen, realizado por el profesor López Ramón.

En cambio, los problemas surgidos en el área de la protección civil, donde destaca una nueva ley de Cataluña, no derivan tanto de las normas como de las prácticas administrativas poco flexibles cuando se trata de administraciones de diferente orientación política. También debe subrayarse la importancia de los acuerdos alcanzados entre el Ministerio de Medio Ambiente y las CCAA afectadas por los trasvases de agua, porque han logrado resolver todos los problemas pendientes en los planes de cuenca; otra cosa es pensar que el Plan Hidrológico pueda avanzar sin contar en su aprobación con la presencia mucho más activa de los gobiernos autonómicos.

Traspasos del Estado y presupuestos autonómicos

Los traspasos del estado a las CCAA han proseguido a buen ritmo durante el año, aunque el volumen general es inferior al realizado el año anterior, que fue muy importante. El gran paquete pendiente de traspaso es la enseñanza no uni-

versitaria, que se está retrasando en varias CCAA por divergencias respecto a la valoración de la transferencia. Únicamente se ha realizado el traspaso a las Islas Baleares, pero lógicamente se completará el próximo año a todas las demás CCAA, significando un crecimiento muy considerable del presupuestos y de la administración autonómicos.

Continúa el traspaso del personal de Justicia a varias CCAA, que significa siempre un volumen importante de medios y personal (en Andalucía han sido 5.500 funcionarios), generando frecuentemente reformas administrativas en la CA receptora. El INEM se ha transferido a Cataluña, Galicia y Navarra y el INSERSO a La Rioja. En cambio, el Gobierno vasco critica la forma en que se propone el traspaso del INEM, porque, en su opinión, cierra el paso a un futuro traspaso de políticas pasivas, que considera competencias de ejecución, correspondientes a las CCAA, mientras que el Gobierno central entiende que tal planteamiento podría conducir, a medio plazo, a una ruptura de la caja única de la Seguridad Social.

El volumen total de los presupuestos de las CCAA para 1997 ha llegado a la cifra de 9,2 billones de pesetas, un 8,2% más que el año anterior. Entre otros factores, el aumento se explica por la asunción de nuevos servicios traspasados, que significan incrementos importantes en Cantabria (32,5%), Islas Baleares (29,6%), Aragón (25%) y La Rioja (14%), y por la incorporación de fondos europeos, especialmente en Murcia (33%) y Andalucía (13%). Prácticamente todas las CCAA han tenido nuevos traspasos y por tanto aumentos presupuestarios, pero las cifras de las demás son más moderadas. En términos de presupuestos por habitantes, continúa la gran diferencia entre las de régimen foral y las de régimen común de nivel competencial equivalente.

Los gastos de funcionamiento son importantes en las CCAA del 151, por el peso de los servicios de sanidad y educación; en términos relativos los gastos de funcionamiento representan la mitad de los presupuestos del conjunto de estas CCAA. En las demás se reducen prácticamente al 20-25%.

Instituciones y administraciones autonómicas

Sin elecciones, más que en Galicia, este año ha supuesto una gran continuidad de los Gobiernos autonómicos. Los cambios de Consejeros sólo se han producido por iniciativa del propio Presidente, y en general han sido menores, como en Cataluña. Algunas remodelaciones más amplias del gobierno, como las realizadas en Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana quizás se han hecho pensando en afrontar en mejores condiciones las próximas elecciones, ya que estamos en la mitad de la legislatura para la mayoría de las CCAA.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, destaca el caso de Navarra, donde los acuerdos políticos del PSN con UPN han facilitado el funcionamiento del ejecutivo autonómico. En Extremadura la división de IU ha debilitado la obstrucción parlamentaria al gobierno, y la división de IU también ha tenido efectos en los Grupos Parlamentarios de otras CCAA (Navarra, Comunidad Valenciana, etc.), aunque seguramente el caso extremo se ha producido en Canta-

bria, donde el Grupo parlamentario como tal ha cambiado de denominación al abandonar Izquierda Unida.

En varias CCAA como, por ejemplo, Andalucía y Aragón ha tenido importancia el debate sobre el estado de la CA, pero en otras en cambio la existencia de «debates monográficos» a lo largo del año relativiza la trascendencia de aquél, lo que resulta bastante lógico. También se han reformado varios Reglamentos parlamentarios; en Asturias, para introducir restricciones a los tránsfugas, y también en Madrid, con otras varias novedades. En el País Vasco se ha tomado en consideración una iniciativa legislativa popular, que propone una Carta de Derechos Sociales, lo que seguramente significa la primera experiencia de las CCAA en esta vía de la iniciativa legislativa.

En el ámbito de las Administraciones, se observa una continuidad en la preocupación por su mejora y modernización, que se refleja tanto en la introducción de medios alternativos a los recursos administrativos tradicionales (Comisión de Reclamaciones en Aragón para el ingreso mínimo de inserción), como en la coordinación de registros administrativos (Galicia, Castilla y León, La Rioja, etc.), o de mejoras en la atención a los ciudadanos, a través del desarrollo de cartas de servicios o del establecimiento del número único de urgencia.

Pero al mismo tiempo se contempla una fuerte resistencia de casi todas las CCAA a transferir o delegar competencias a los Ayuntamientos, como requiere la propuesta de Pacto Local, y por el contrario un reforzamiento en la sustitución de la administración periférica del Estado por la administración periférica de las CCAA, de forma que –como se ha dicho– la política de «Administración única» puede quedar reducida a la «ventanilla única».

La supletoriedad y otras doctrinas del Tribunal Constitucional

Las Sentencias del Tribunal Constitucional que afectan a la distribución de competencias siguen, en buena medida, las líneas fijadas en años anteriores, como es lógico, aunque concreten o profundicen más su contenido. Un buen ejemplo es la Sentencia 61/1997, sobre la Ley del suelo, y especialmente su doctrina sobre la supletoriedad, que tanta polémica ha levantado este año. Su interés ha llevado a incluir un trabajo monográfico elaborado por el profesor Rafael Gómez Ferrer.

Ciertamente la anulación de muchos preceptos de la legislación estatal del suelo por la Sentencia constitucional, al no aceptar que la supletoriedad justificara su validez, introdujo problemas serios en muchas CCAA que carecían de legislación propia (Andalucía tenía muchos planes de urbanismo pendientes y en Cantabria se estaba tramitando el plan urbanístico de la capital), y ha forzado en algunos casos a utilizar una mala técnica legislativa, la aprobación urgente de una ley de artículo único que asumía la legislación anterior del Estado, cuando en realidad ésta ya no existía y la norma autonómica debería publicarse en su integridad. Pero la Sentencia constitucional es coherente con la doctrina anterior del Tribunal y con el desarrollo del Estado autonómico.

La supletoriedad del Derecho estatal había sido utilizada en los primeros años de las autonomías con gran profusión, porque la inexistencia de legislación autonómica (o su imposibilidad en las CCAA que tenían un nivel competencial inferior) aconsejaban acudir a las normas estatales bien para sustituir la ausencia de las equivalentes autonómicas, bien para conservar la legislación que, aún invadiendo las competencias de las CCAA con mayor nivel competencial, resultaban legítimas en todas las demás. La invasión competencial del Estado no producía, como hubiera sido lógico, la nulidad de la norma sino su mantenimiento para la aplicación directa en las CCAA sin competencias en la materia y su aplicación supletoria en las CCAA que sí tenían la competencia. En definitiva, el Estado podía legislar siempre, y si la materia era competencia autonómica, aquella legislación tendría sólo efecto supletorio. En esta primera fase, la supletoriedad se fundamentó en la consideración del ordenamiento estatal como un derecho general o común, completo, frente a los ordenamientos autonómicos, que serían fragmentarios e incompletos.

Pero en los últimos años, a medida que las CCAA ampliaban su ordenamiento, por su actividad legislativa y por su aumento de competencias, el Tribunal Constitucional había seguido una línea claramente progresiva, y por tanto muy prudente, de reducir los efectos de la cláusula de supletoriedad a la dimensión propia de un Estado compuesto. Semejante orientación se inició en la STC 147/1991, que niega a la cláusula residual el carácter de título competencial. Tras la ampliación de competencias a las CCAA, la STC 118/1996 da un paso más indicando que ni siquiera cuando el Estado posee algún título competencial en la materia, por tratarse de una competencia compartida, puede dictar normas que no correspondan a sus competencias alegando que poseen sólo valor supletorio. En la STC 61/1997, de este año, se repite que las normas dictadas por el Estado con fines de aplicación supletoria resultan viciadas de incompetencia y por tanto nulas, también cuando se aprueben para reformar anterior derecho estatal sobre materias que ahora corresponden a las CCAA.

Por tanto, el gran debate suscitado por esta Sentencia deriva tanto de sus efectos prácticos, al abrir una laguna importante en el derecho urbanístico, siempre necesitado de una normativa precisa, como de la novedad de una doctrina que se ha ido construyendo paulatinamente pero aparece ahora con toda rotundidad. En el primer aspecto, se han podido resolver la mayoría de problemas, bien porque ya existía o estaba a punto de aprobarse una ley autonómica de urbanismo (Cataluña, Navarra, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón) o porque se ha elaborado enseguida, para dar una solución más o menos provisional a la laguna jurídica en las demás CCAA. La experiencia supone una llamada de atención para que las CCAA vigilen los sectores jurídicos que pueden presentar deficiencias semejantes. En el segundo aspecto, el doctrinal, la evolución de la jurisprudencia del TC resulta coherente y realista, porque ha ido respondiendo a la transformación del Estado desde una estructura unitaria del ordenamiento a una estructura compuesta, donde las normas autonómicas cubren todas las competencias correspondientes y las normas del Estado se reducen a su propio ámbito, actuando supletoriamente cuando efectivamente existe una laguna legal.

Por otra parte, en 1997 ha crecido notablemente el número de conflictos de

competencias (en sentido amplio) entre el Estado y las CCAA, tanto por oposición de varias CCAA a las leyes que articularon la modificación de la financiación, en total 15 recursos de inconstitucionalidad (incluyendo los presentados contra el Decreto-ley 7/1997 que aprueba los porcentajes de participación de las CCAA en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001), como por el aumento en los conflictos en sentido estricto. En total se han planteado 53 nuevos conflictos, frente a los 22 de 1996.

Una vez más debemos llamar la atención sobre el extraordinario retraso del Tribunal Constitucional en la resolución de estos problemas. La demora media de las Sentencias pronunciadas en 1997 para resolver controversias competenciales es de siete años y medio (!) y la Sentencia 61/1997, de tan importantes efectos prácticos, recaía sobre una ley aprobada en 1990, tres legislaturas antes(!). Si el Tribunal Constitucional es la principal garantía de la supremacía de la Constitución, habrá que añadir que lo realiza con notable parsimonia. La dureza de este juicio no proviene sólo del retraso progresivo de las actuaciones del TC sino, principalmente, de la falta de perspectivas para su solución y de la conformidad en que se ha instalado. En la STC 206/1997, el voto particular formulado por el Magistrado Pedro Cruz Villalón, al que se adhiere el Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer, comienza así:

«A la Sentencia que antecede le cabe el dudoso honor de ser la primera que dicta este Tribunal transcurridos diez años desde la interposición del correspondiente recurso, constándonos ya que no va a ser la única. Este no es, en puridad, un motivo de discrepancia, que no puede serlo, pero sí un motivo de seria preocupación. La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, en definitiva la fuerza normativa de la Constitución, se ve sin duda afectada cuando el único Tribunal con facultad para declarar la nulidad de una ley debe emplear diez años en la tarea.»

La financiación autonómica

Este año se han producido varias novedades de relieve, como la aprobación de la financiación de los servicios de sanidad para el período 1998-2001 y la modificación del Concierto Económico con el País Vasco y la aprobación de Cupo para el quinquenio 1997-2001; también se ha negociado el Convenio económico de Navarra entre los ejecutivos, aunque su tramitación como ley se encuentra aún en las Cortes. Junto a ellas, se esperaban los efectos derivados de la reforma general de la financiación del año pasado.

En sanidad se mantiene la distinción entre las 7 CCAA que han asumido la competencia y los servicios, que cubren al 60% de la población total, y las 10 CCAA que carecen de esta competencia, gestionada por tanto en su territorio por la Administración central. Caracteres permanentes de este ámbito son tanto el enorme volumen económico que significa como los desequilibrios financieros y la insuficiencia crónica de la financiación, tanto en el INSALUD gestionado centralizadamente como en las CCAA con los servicios sanitarios transferidos. En éstas, la financiación, prevista genéricamente en la Ley de Sanidad de

1986, ha seguido la vía de las transferencias condicionadas, que no resulta la más adecuada ni desde el punto de vista de la autonomía ni de la eficiencia.

Los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que sustentan la reforma de 1997 se proponen garantizar la suficiencia de partida en 1998, mantener el cumplimiento de programas específicos, asegurar la suficiencia financiera a lo largo del cuatrienio y adoptar medidas para evitar los consumos innecesarios. Se mantienen los elementos esenciales del modelo anterior (la base para el reparto de los recursos sigue siendo la población protegida en cada territorio, contabilizada según el Padrón de 1996, y la actualización del presupuesto anual seguirá la evolución del PIB nominal), pero se introducen algunas novedades como la atención especial a los territorios que han perdido población, a las actividades docentes de formación de especialistas y a los servicios sanitarios a pacientes desplazados. Se prevé también obtener nuevos recursos de la lucha contra el fraude y de la racionalización del gasto en productos farmacéuticos. A fuer de sinceros, hemos de reconocer que el acuerdo financiero sobre la sanidad ha sido posible porque nadie ha salido perdiendo, como se deriva del análisis realizado en el estudio monográfico de los profesores Jesús Ruiz Huerta y Julio López Laborda.

Las leyes 37 y 38/1997 aprueban respectivamente la metodología para determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001 y la modificación y ampliación del Concierto Económico con el País Vasco. En este destaca la conversión de los impuestos especiales, hasta ahora recaudados por el Estado, en impuestos concertados, que pasan a ser gestionados e ingresados por las Diputaciones forales. También se amplían sus competencias en otros tributos, como el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sociedades. Se modifica igualmente la redacción de las normas de armonización que vinculan a todos los impuestos concertados, aunque aún es pronto para ver si se trata de una reducción normativa que amplía el margen de maniobra de los Territorios forales o de una simplificación de las normas que no modifica sustancialmente sus efectos.

Siete de las CCAA del sistema LOFCA han hecho uso de la capacidad normativa en materia de tributos cedidos que introdujo la reforma de la financiación de 1996. Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia han recurrido a sus leyes de acompañamiento para incluir diversas normas en este ámbito; Cataluña ha utilizado la Ley de presupuestos y la Comunidad Valenciana ha aprobado una ley específica. Un rasgo común a la regulación de las siete CCAA es que todas ellas han actuado sobre el IRPF, aunque exclusivamente mediante la modificación o el establecimiento de deducciones. Las deducciones elegidas en cada Comunidad son diversas: en algunas afectan al nacimiento de hijos durante el periodo impositivo, en otras casos se refieren a las personas mayores, destacando también las relativas a la adquisición o rehabilitación de vivienda y a las donaciones para la conservación del patrimonio cultural de la Comunidad.

Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares han introducido también determinadas reducciones en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, mientras que en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados las actuaciones normativas han

oscilado entre el establecimiento de determinadas reducciones (Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Murcia) y el incremento del tipo de gravamen en la transmisión de inmuebles y cesión de derechos reales sobre los mismos, salvo los de garantía (Cataluña y Murcia). También se han introducido determinadas modificaciones en la tributación sobre el juego (Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja y Murcia). En el ámbito de las Comunidades de régimen foral cabe destacar la Ley Navarra de modificación parcial de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre el Patrimonio, sobre Sociedades y sobre Sucesiones.

Por lo demás, ha continuado el proceso de adaptación de las leyes de Tasas y Precios Públicos autonómicas a la doctrina derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, con la aprobación de diversas leyes generales, a las que hay que añadir las leyes singulares relativas a la tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y otros productos de origen animal, en cumplimiento de la normativa europea. Por último, y en lo que a la imposición nueva se refiere, cabe destacar la aprobación de un canon de saneamiento por la Comunidad de Aragón y de la ecotasa de la Comunidad de Extremadura, que ha sido recurrida.

Ha continuado la polémica sobre los efectos a medio plazo que producirá la reforma de financiación del año pasado, y en particular sobre la generación de una mayor distancia entre las CCAA ricas y pobres, pero los primeros análisis permiten intuir que los resultados mejores o peores no dependen del nivel de renta de las CCAA sino más bien de su incremento en el último año, de forma que las diferencias de ingresos serán muy moderados, mucho más de lo que se había anunciado. Desgraciadamente será muy difícil obtener conclusiones más objetivas porque en la mayoría de los presupuestos autonómicos no figuran desdoblados los ingresos por IRPF correspondientes al tramo autonómico y los correspondientes a la participación en las cuotas líquidas del mismo.

Sigue sin avanzarse en la determinación de las vías para realizar el mandato del art. 158.2 CE que pretende garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Cada vez que se produce una reforma de la financiación autonómica, diversos sectores aluden a este precepto para exigir una mejor determinación de la solidaridad, pero una ver realizada la reforma cae un manto de olvido que ha conducido a que veinte años después de aprobarse la Constitución aún no sepamos en qué puede concretarse el mandato constitucional.

Ejercicio de las competencias y legislación de las CCAA

Ya se ha indicado la fuerte actividad normativa que han desarrollado casi todas las CCAA durante 1997. En ocasiones se trata de una primera legislación sobre las nuevas competencias asumidas por las CCAA del 143 a través de la Ley Orgánica 9/1992 y de la reforma de los Estatutos de 1994. En otras ocasiones las leyes reforman normas anteriores, bien por la superior experiencia sobre los sectores que gobiernan desde hace años (por ejemplo la ley de turismo de las Islas

Baleares), bien por las posibilidades de diferente orientación que han introducido las leyes del Estado (la ley catalana de equipamientos comerciales plantea un plan territorial amparada en la ley del Estado 7/1996 de ordenación del comercio minorista), o bien por la voluntad política de reorientar la normativa existente (ley canaria 11/1997 de regulación del sector eléctrico), que con mayor o menor grado puede predicarse de casi todas las leyes.

Normativa más generalizada

Se observa un esfuerzo de las CCAA por impulsar el desarrollo económico y social, frecuentemente a través de la firma o renovación de pactos por el empleo (Andalucía, Madrid), que incluyen a los diferentes agentes económico-sociales junto a las instituciones. Posee una especial relevancia, por la gravedad de la crisis que atraviesa el sector, el Acuerdo sobre el carbón, promocionado por Castilla y León. También continúa, con normas muy diversas, el desarrollo del turismo y, especialmente, del turismo rural (Aragón, Navarra, País Vasco, entre otras).

En el ejercicio de competencias de carácter social, sigue la aprobación de leyes de protección a los menores, de ámbito más o menos amplio, a veces regulando instituciones de acogimiento y adopción, también internacional (Cataluña, Islas Baleares, Madrid, Aragón, La Rioja, Canarias).

Son muchas las CCAA que han dictado normas de diferente rango sobre protección a la vivienda (Extremadura, Madrid, Galicia, Cataluña, Navarra, País Vasco, Asturias, Galicia), además de las medidas fiscales incentivadoras que ya se han citado.

En materia de drogodependencias se han aprobado algunas leyes generales, por ejemplo en Cantabria, Andalucía y la Comunidad Valenciana (las últimas con medidas contra la propaganda licores, que ha suscitado algunas reacciones de empresas afectadas de la CA). Como otras CCAA, aunque quizás con carácter más general, Extremadura ha aprobado una ley de promoción de la accesibilidad para eliminar barreras a los discapacitados (también Galicia y el País Vasco) y la Comunidad Valenciana ha reformado notablemente la ley de Servicios Sociales.

Destaca la gran actividad normativa de las CCAA respecto a la denominada administración corporativa. Así se han aprobado nuevas leyes de Colegios Profesionales en Castilla y León, Comunidad Valenciana y Madrid, y se encuentra en trámite parlamentario en Aragón; también se han dictado reglamentos en Andalucía y Galicia. Además hay numerosas leyes de creación singular de un Colegio Profesional. También las Cámaras Oficiales han sido objeto de legislación, estimulada tanto por la ley básica de Cámaras de Comercio de 1993 como por la proximidad de procesos electorales en diferentes Cámaras. En las Cámaras Agrarias se observa una clara tendencia a su reconversión en órganos de colaboración y consulta de la propia CA (Asturias, Murcia, La Rioja), con la extinción de las anteriores Cámaras agrarias locales.

En la administración consultiva de las CCAA continúa la extensión de

Consejos Económico-sociales (La Rioja, Cataluña, Castilla-La Mancha), y de Consejos Consultivos, que pronto existirán en todas las CCAA.

Dentro de este primer apartado quizás quepa destacar algunas leyes por su carácter de regulación general de un sector, como sería la ley gallega sobre administración local, la ley navarra sobre educación infantil y primaria, y la ley catalana sobre protección civil; el País Vasco y Navarra han incorporado, como Madrid el año pasado, una regulación general de las subvenciones. En otro plano, la técnica del «peaje en la sombra» se ha aplicado en la Ley 4/1997 de Murcia para la contratación y explotación de carreteras.

Innovaciones legislativas novedosas, que abren nuevas perspectivas o requieren alguna reflexión

La ley aragonesa de parques culturales, donde se combina la protección del medio, del patrimonio histórico-artístico y la promoción de la cultura puede abrir una vía de interés generalizable. También la ley de Navarra que aprueba la Carta de capitalidad, para solucionar problemas entre la CA y el Ayuntamiento de la capital, estableciendo una financiación más adecuada, puede sugerir nuevas regulaciones.

Varias CCAA han aprobado leyes en materia de investigación científica y tecnológica (Comunidad Valenciana, Islas Baleares, País Vasco, Navarra), lo que puede merecer una reflexión sobre las insuficiencias de la regulación contenida en la ley estatal 13/1986 sobre el Fomento y Coordinación de la investigación científica y técnica, especialmente a la vista de su funcionamiento y de los grandes recursos que requiere este sector, llamado a ser presidido por una auténtica y eficaz coordinación.

Desde hace algún tiempo se observa ya con atención los efectos que puede alcanzar el desarrollo de las telecomunicaciones en las CCAA, ámbito en el que puede estudiarse especialmente la experiencia primera del País Vasco. En Cataluña se ha puesto en marcha el Consejo Audiovisual, que seguramente será una vía de avance en el control de contenidos de la televisión, vista la escasa satisfacción que genera el actual sistema de control parlamentario.

Pero donde se han producido ya algunas decisiones importantes, que merecerían una reflexión más amplia, es en el régimen de las Cajas de Ahorros. Ciertamente las Cajas gestionan recursos cuantiosos, y por su propia naturaleza han de tener en cuenta los intereses de la sociedad en la que actúan, de manera que parece razonable algún tipo de influencia de la CA sobre su orientación. El problema estriba en decidir cuáles es la forma más idónea para conseguirlo. La Comunidad Valenciana, entre otras, ha legislado sobre la composición de los órganos de gobierno de las Cajas para que a través de ellos se refleje, al menos parcialmente, su orientación; el gobierno de Castilla-La Mancha sostiene un pulso con algunas entidades locales respecto a la composición de los órganos; y el gobierno de Castilla y León ha alcanzado un acuerdo con la mayoría de las Cajas de la Comunidad, que ha levantado alguna protesta de la Confederación de Cajas. En otras CCAA, diferentes tipos de acuerdos «políticos» aspiran a conse-

guir que a medio o largo plazo las Cajas participen en financiación de programas autonómicos, por ejemplo mediante la obra social. Si el objetivo es razonable ¿cuál es la vía más democrática y eficaz?

Otro problema que requiere mejores soluciones jurídicas reside en la existencia de ámbitos socio-sanitarios, a medio camino entre la sanidad y la asistencia social (como los centros para minusválidos o la tercera edad), de creciente importancia social y que precisan importantes recursos financieros. Ni funcionan bien como servicios públicos, ni pueden quedar totalmente en manos privadas. ¿No habría que ir a fórmulas semejantes a los conciertos educativos? Por otra parte, cuando una CA atribuye a una organización humanitaria (una orden religiosa, una ONG) la gestión de un servicio social (una residencia, un hospital) se encuentra con un problema elemental: no puede utilizar el convenio, porque es una figura reservada a los objetos no susceptibles de contrato administrativo, pero tampoco el contrato es adecuado por las condiciones que supone, difíciles de cumplir para asociaciones como las citadas.

Normativa de elaboración más urgente

La creciente corrección en el desarrollo del Estado autonómico esta conduciendo a una progresiva sustitución de la legislación estatal del pasado por la nueva legislación de las CCAA. Tras la experiencia de la STC 61/1997, en que la mayoría de CCAA se encontró sin legislación estatal que aplicar en el campo del urbanismo y al mismo tiempo sin haber desarrollado las normas que le correspondían, quizás resulte útil pensar sistemáticamente en competencias poco atendidas por las CCAA y que sin embargo podrían resultar necesarias a corto o medio plazo; dicho brevemente, en aquellas materias en las que resulta más urgente legislar, bien sea porque aún no se ha hecho, o bien sea porque la aprobación de una nueva ley de las Cortes, de una norma comunitaria, o los efectos de una Sentencia obligan a la CCAA a cambiar la normativa.

Uno de estos ámbitos podría ser el procedimiento de elaboración de los reglamentos y, en general, de las disposiciones administrativas. Hay varias CCAA que carecen de norma que fije ese procedimiento y que hasta el presente aplicaban supletoriamente la Ley del Procedimiento Administrativo estatal, pero ésta ha sido derogada por la Ley del Gobierno que, en cambio, esta dirigida sólo a la administración central. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el art. 105.a) de la Constitución obliga a introducir la audiencia de los interesados en la elaboración de las disposiciones generales.

Otras disposiciones de las CCAA pueden ser convenientes, si no se han adoptado ya, como consecuencia de la aprobación de algunas leyes estatales como la Asistencia Jurídica gratuita, por Ley 1/1996 (existe una ley gallega de 1997), la regulación de las escuelas infantiles y educación especial, derivada de la Ley Orgánica 9/1995 de participación en la evaluación y gobierno de centros escolares (en 1997 hay leyes de Navarra y del País Vasco), y la mediación en seguros privados.

Los problemas de técnica jurídica

Periódicamente nos ocupamos de algunos problemas de técnica jurídica que ensombrecen el desarrollo de los ordenamientos jurídicos autonómicos. El año pasado tratamos con cierta atención la aparición de «leyes de acompañamiento» a la ley de Presupuestos, que a imitación del Estado, se estaban aprobando en varias CCAA, y advertíamos sobre los problemas que supone la modificación en una sola ley de normas contenidas anteriormente en varias (a veces decenas) de leyes sustantivas diferentes. Coincidiendo con las críticas de buena parte de la doctrina y de algunos órganos consultivos, en particular el Consejo Económico Social, no criticábamos en sí misma la técnica de la ley de acompañamiento sino los excesos que a menudo conlleva. En 1997 otras cuatro CCAA, además de la seis anteriores, han acudido a la ley de acompañamiento a los Presupuestos para reformar una serie de normas sustantivas y, a riesgo de que en el futuro aún proliferen más, debemos insistir en prevenir contra los excesos de esta técnica.

Por otra parte, cada año suelen producirse múltiples problemas de técnica legislativa que, uno por uno, pueden parecer menores pero cuya suma deteriora la calidad del sistema jurídico. En ocasiones parece que los Grupos parlamentarios están tan preocupados por alcanzar un acuerdo sobre el proyecto o proposición de ley que una vez conseguido se despreocupan casi totalmente de la redacción final de la ley. Los problemas aumentan, y no sólo son técnicos, cuando tras el acuerdo se recurre al procedimiento de lectura única para su aprobación. La gravedad del defecto técnico aún puede ser superior cuando la aprobación de una enmienda resulta frontalmente contraria a la lógica del conjunto normativo (este año una ley autonómica aprobada por el Parlamento con una enmienda de este tipo no ha sido publicada por las incoherencias internas que contiene), o cuando una ley es fruto de la copia de la existente en otra CA pero con la modificación de algunos aspectos que inadvertidamente deshacen su coherencia (este año, pero no es la primera vez, una ley autonómica crea un órgano de 5 miembros que, dice, se renovarán por mitades).

Probablemente la mejor solución a estos problemas fuera la creación, en el seno del procedimiento legislativo, de una fase expresa de corrección técnica de las leyes, previendo incluso un órgano con la presencia de Letrados parlamentarios o de juristas expertos en la materia que, sin intervenir en la decisión sobre el contenido final de la norma, señalaran las incoherencias y los defectos para que la Cámara decidiera. Las previsiones que existen en la mayoría de reglamentos parlamentarios para que el proyecto pueda volver a Comisión cuando en su redacción final se observaran incoherencias en su contenido están resultando insuficientes, justamente porque nadie repara en las incoherencias.

Pero en las CCAA también aparecen técnicas muy positivas que merecen ser difundidas. En años anteriores nos referimos a la novedad que representa el recurso frecuente a la planificación en la Comunidad de Madrid, y más arriba hemos elogiado la regulación sistemática de las subvenciones realizadas por Navarra y el País Vasco. Entre otras técnicas positivas, que seguramente se nos escapan, vale la pena mencionar la aprobación en Navarra de un texto refundido con todas las políticas de ayuda a la vivienda.

La actividad del Senado y el estudio de la reforma constitucional

Dentro de una sustancial continuidad en las relaciones entre los Grupos parlamentarios de la Cámara, se ha producido un gran incremento de actividad parlamentaria, tanto legislativa como de control, con un desarrollo novedoso de la última en las Comisiones. Baste señalar que frente a 6 proyectos y 2 proposiciones de ley que fueron estudiados el año anterior, en el presente se han tramitado 58 proyectos y 12 proposiciones de ley.

En la Comisión General de las Comunidades Autónomas se realizó un nuevo debate del Estado de las Autonomías, en marzo, que duró tres días y mostró algún síntoma de que su utilidad no es proporcional al esfuerzo que requiere. Entre otras sesiones convocadas a petición de las CCAA destacaron las realizadas por el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales Jorge Fernández Díaz.

Se ha creado una nueva Ponencia para estudiar la conveniencia de crear alguna técnica para la evaluación de las necesidades de información económico-financiera de carácter territorial del Senado. La mejora de los métodos de evaluación económico-financiera por el Senado parecía aconsejable ya antes, por el control y seguimiento que corresponde a la Cámara sobre los proyectos de inversión del Fondo de Compensación Interterritorial, para valorar su efecto en la corrección de los desequilibrios territoriales, pero aquella necesidad se ha visto incrementada por la información que deben remitir las CCAA sobre el ejercicio de las potestades normativas concedidas por las leyes de los impuestos cedidos por el Estado, y, más en general, por la conveniencia de disponer de instrumentos ágiles y objetivos para debatir con eficacia sobre la financiación de las CCAA.

Ha continuado la actividad de la Ponencia creada en la Comisión especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado, que ha estudiado sobre todo las funciones de un futuro Senado centrado en los problemas de las CCAA, el posible reflejo que alcance en la Cámara el hecho diferencial de algunas CCAA y, lógicamente, la futura composición de la Cámara. Como no existen, o no han sido publicados, textos concretos y sólo se conocen comentarios parciales transmitidos por la prensa resulta de una prudencia elemental omitir una opinión, pero la importancia del asunto requiere al mismo tiempo un alguna reflexión.

Con todo el respeto al correcto funcionamiento del Senado actual en las funciones que tiene encomendadas, y en concreto a la actividad de los Senadores, la decisión de abordar el estudio de la reforma constitucional del Senado, arranca de una decisión de la propia Cámara adoptada tras el debate general sobre el Estado de las Autonomías, en el otoño de 1994. Pronto hará por lo tanto cuatro años que se ha iniciado el estudio sin que la opinión pública conozca todavía ningún resultado concreto. Hemos dicho en otras ocasiones que la discrección resulta a veces positiva para alcanzar el consenso, pero un retraso excesivo puede resultar peligroso para el propio proyecto.

Una reforma de este calibre, que se estudia además durante tanto tiempo, no puede consistir en algunas modificaciones menores, porque resultaría ineficaz.

Tanto en las funciones futuras de la Cámara como en la composición deben alcanzarse los cambios necesarios para que el Senado resulte una auténtica Cámara autonómica. Desde esta preocupación, sin duda compartida por la mayoría de los Grupos parlamentarios, cabe plantearse si los ejes de la reforma no deben ser debatidos también por otras instancias, por supuesto el Congreso y el Gobierno, pero también las propias CCAA que son las primeras interesadas en el futuro Senado. Somos testigos privilegiados del aumento de poder alcanzado por todas las CCAA durante estos últimos años, pero también de la ausencia de una instancia central que represente y permita la participación de las CCAA en la adopción de las decisiones más importantes del Estado, como supone, por ejemplo, el Bundesrat alemán. Cubrir este vacío es el objetivo por el que se puso en marcha el estudio de la reforma del Senado en 1994, tras el debate realizado en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del propio Senado.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LEYES Y NORMAS CON RANGO DE LEY

Joaquín Tornos

El año 1996 se caracterizó, como se expuso en el *Informe* anterior, por una escasa producción legislativa, debido a la celebración de elecciones generales en el inicio del año. La escasa producción legislativa se compensó durante el primer semestre del año con una abundante emanación de Decretos leyes. Al final del año se advirtió ya un incremento notable de la actividad parlamentaria con la aprobación de diversos textos legislativos.

Durante el año 1997 la actividad legislativa iniciada al final del período anterior se ha mantenido con gran intensidad. En el aspecto competencial destacan las leyes orgánicas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha o la transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico, vía artículo 150,2 CE, a la Generalidad de Cataluña.

En cuanto a las leyes ordinarias, junto a la reforma de la Administración periférica llevada a cabo por la LOFAGE y la regulación por ley de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, destacan las leyes de conversión de los Decretos leyes aprobados en 1996 y algunos otros textos que presentan singularidades relevantes en el tratamiento de la cuestión competencial.

En este sentido, y sin perjuicio de las referencias más concretas que se formulan más adelante, debe llamarse la atención sobre la ley 42/1997 de 14 de noviembre de ordenación de la inspección de trabajo y seguridad social, en la que se consagra a nivel legal la ejecución de las competencias en esta materia por Cuerpos de habilitación nacional con doble dependencia funcional.

También llama la atención la aparición de algunas fórmulas novedosas en relación a los esquemas clásicos del sistema de distribución competencial, fórmulas que seguramente responden a la singularidad de los temas a tratar. Así, la ley 21/1997 sobre retransmisiones deportivas se califica de norma básica, pero su desarrollo no se atribuye de forma genérica a las Comunidades Autónomas. A estas se reconoce únicamente la aplicación del ley básica en su territorio a través de la declaración de los acontecimientos de interés general a nivel de Comunidad Autónoma. Esto es, la emanación de un acto ejecutivo como únicas facultad de desarrollo de lo básico.

La modificación de la ley de Puertos por la ley 62/1997 encierra, de hecho, una curiosa transferencia de competencias ejecutivas a través del mecanismo de permitir a las Comunidades Autónomas que designen los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias. De este modo la Comunidad Autónoma pasa, de facto, a ejecutar la política portuaria de acuerdo con la dirección y coordinación de la Autoridad portuaria estatal, facultad que se asume sin alterar la califica-

ción de Puerto de interés general ni proceder a transferencia o delegación de competencia.

Leyes orgánicas

A) Ley Orgánica 3/1997 de 3 de julio, de reforma de la ley Orgánica 9/1982 de 10 de agosto del Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha.

La ley Orgánica 3/1997 se sitúa dentro del proceso hoy ya general de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de la llamada vía lenta. En este sentido es equiparable a la ley Orgánica 5/1996 de 30 de diciembre de modificación del Estatuto de Autonomía de Aragón que se comentó en el *Informe* del año 1996.

La ley Orgánica 3/1997 supone, por tanto, la tercera reforma estatutaria, tras la reforma llevada a cabo por la ley Orgánica 6/1991 que modificó el artículo 10,2 y la reforma de la ley Orgánica 7/1994 con la que se produjo una notable ampliación del techo competencial.

Remitimos el comentario de esta ley a la crónica de Castilla La Mancha, a cargo del profesor Espín, incluida en este *Informe*.

B) Ley Orgánica de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña

La ley Orgánica 6/1997 hace efectiva, una vez más, la previsión del artículo 150.2 de la Constitución, ampliando en este caso de forma singular para la Comunidad Autónoma de Cataluña su ámbito competencial estatutario. En el presente caso se trata de transferir una competencia que según el dictado de la Constitución pertenece al Estado. La materia de tráfico y circulación de vehículos a motor está reservada en exclusiva al Estado en el artículo 149.1-21, atribución competencial que reconoce el propio Estatuto de Autonomía en su artículo 13.4. Por tanto, no se trata de transferir una competencia que el Estado recibió como competencia residual, al no haberse asumido en el Estatuto, sino de romper propiamente el techo constitucional para transferir una competencia asignada por la Constitución al Estado. No obstante lo que acaba de indicarse, la ley Orgánica opta por la transferencia y no por la delegación, si bien, debe también señalarse, que se transfieren únicamente funciones ejecutivas.

En cuanto a la justificación del proceso de transferencia, la Exposición de Motivos señala que tradicionalmente la organización administrativa estatal de la ordenación del tráfico y la protección del orden público y de la seguridad ciudadana han estado reunidas en un mismo Departamento ministerial y encomendadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Al existir en Cataluña una policía autonómica, que ejerce la competencia de seguridad ciudadana vinculada a la materia de tráfico, se justifica la transferencia de las competencias ejecutivas en esta materia. De este modo la administración autonómica pasa a ejercer en todo el territorio de la Comunidad Autónoma unas funciones ejecutivas estrechamente vinculadas, las de seguridad y tráfico.

Como ya hemos apuntado, la competencia que se transfiere es la de ejecución, y aún dentro de estas funciones el artículo primero establece algunas excepciones. Determinadas funciones ejecutivas quedan, de este modo, reservadas a la Administración del Estado. El artículo segundo recuerda la necesidad de un ejercicio coordinado de las funciones ejecutivas, especialmente cuando este ejercicio tenga incidencia fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

La eficacia de la transferencia queda condicionada al traspaso de los medios personales, materiales y presupuestarios, que se llevarán a cabo a través del correspondiente acuerdo de la Comisión mixta de transferencias y posterior Real Decreto. Asimismo, se prevé un cierto gradualismo en la implantación de las unidades de tráfico de la policía autonómica para la vigilancia del tráfico en las vías interurbanas, proceso que culminará en el año 2.000, lo que lleva a determinar también el régimen aplicable hasta esta fecha.

En definitiva, se hace patente con la ley orgánica 6/1997 la existencia de un doble proceso de transferencias. Primero se transfiere la competencia en ejercicio de la previsión del artículo 150.2 CE, y después, una vez la competencia es ya autonómica vía transferencia, se transfieren los medios materiales, personales y financieros para hacerla efectiva.

La ley no da cumplimiento al mandato constitucional establecido en la parte final del artículo 150.2, pues no prevé la correspondiente transferencia de medios financieros ni las formas de control que se reserve el Estado. Encontramos en este punto una manifestación más del «relajamiento» en los aspectos formales del sistema ordinamental que denunciamos en la crónica de este *Informe*.

Por último, debe destacarse en relación a esta Ley Orgánica del artículo 150.2 que es la primera vez en que se recurre a este precepto constitucional para introducir un régimen diferenciado de asignación competencial entre Comunidades Autónomas. Hasta el presente el recurso al artículo 150.2 CE se había hecho para igualar niveles competenciales. Con la LOTRACA y LOTRAVA para igualar el nivel competencial de la Comunidad Valenciana y Canarias con las Comunidades Autónomas del artículo 152, técnica que se repitió de forma generalizada con la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143. La Ley Orgánica 5/1987 supuso una transferencia de competencias generales en materia de transportes por carretera. Las Leyes Orgánicas 6/1995 y 2/1996, si bien referidas de forma exclusiva respectivamente a Galicia e Islas Baleares, tenían como objetivo igualar los niveles competenciales de estas Comunidades Autónomas con el resto.

Pues bien, la Ley Orgánica 6/1997 se aparta de esta tradición e introduce un tratamiento competencial diferenciador. Se rompe el techo del 149.1 de la CE para una Comunidad Autónoma, lo que constituye un precedente de interés, que deberá seguirse con atención en próximos *Informes*, en relación a la posible articulación jurídica de las demandas de reconocimiento de hechos diferenciales.

C) Videovigilancia.

La ley 4/1997 de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, se dicta como ley Orgánica al incidir su contenido en las condiciones básicas del ejercicio de determinados derechos fundamentales (derecho a la propia imagen, derecho de reunión).

Desde la perspectiva competencial la norma estatal se ampara en el título contenido en el artículo 149.1-29, esto es, la competencia exclusiva del Estado sobre la materia seguridad pública. La competencia estatal, por tanto, puede agotar el tratamiento normativo de la materia, dejando a la competencia autonómica tan sólo la función ejecutiva.

Este planteamiento funcional de la distribución competencial no puede olvidar, sin embargo, la existencia de policías autonómicas y locales, sujetos activos de lo establecido en la ley. Por esta razón, la disposición adicional primera dispone que «las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía, podrán dictar, con sujeción a lo prevenido en esta ley, las disposiciones necesarias para regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las dependientes de las Corporaciones locales radicadas en su territorio, la custodia de las grabaciones obtenidas de la responsabilidad sobre su ulterior destino y las peticiones de acceso y cancelación de las mismas».

El reconocimiento de una potestad normativa a las Comunidades Autónomas («podrán dictar... las disposiciones necesarias...»), debe entenderse que se formula como un reconocimiento de ejercicio de una potestad sometida a los principios de la ley orgánica. Las Comunidades Autónomas podrán determinar el procedimiento de autorización interno, el cómo custodiar las grabaciones, quién responde de su ulterior destino y cómo se da respuesta a las peticiones de acceso y cancelación. Pero todo ello de acuerdo con los principios de la ley orgánica.

La ley Orgánica se ocupa de precisar, por otro lado, que determinados preceptos de carácter organizativo vinculan a las Comunidades Autónomas. Así, la disposición adicional primera, *in fine*, dice que «cuando sean competentes para autorizar la utilización de videocámaras, las Comunidades Autónomas mencionadas en el párrafo anterior regularán la composición y el funcionamiento de la Comisión correspondiente, prevista en el artículo tres de esta ley, con especial sujeción a los principios de presidencia judicial y prohibición de mayoría de la Administración autorizante». Por otro lado, y en esta misma línea, la disposición adicional segunda impone a toda autoridad competente la creación de un registro en el que consten las instalaciones autorizadas.

En definitiva, la ley Orgánica a través de la cual se ejercita una competencia exclusiva estatal reconoce un margen de intervención normativa a las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con el fin de que regulen la aplicación instrumental de la ley por las propias fuerzas de seguridad y por las policías locales radicadas en su territorio.

Leyes ordinarias

Reformas organizativas

A) La ley 6/1997 de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE).

La LOFAGE, ley que regula la Administración general del Estado y sus Organismos públicos, incide directamente en la actividad de las Comunidades Autónomas en la medida en que reforma de modo sustancial la estructura de la Administración periférica estatal. El proceso de transferencia de competencias hacia las Comunidades Autónomas, el desarrollo de lo que podríamos llamar federalismo de ejecución, hacía inaplazable esta reestructuración del aparato administrativo desconcentrado, adecuándolo a la nueva realidad del Estado autonómico. Las previsiones en este sentido de la ley del Proceso autonómico ya no podían esperar más.

En este marco general de referencia los antecedentes inmediatos son el Proyecto de LOFAGE del PSOE, octubre 1995, y los acuerdos firmados entre el PP y CIU como Pacto de gobernabilidad, en los que se incluía la reforma de la Administración periférica y la supresión de los Gobernadores Civiles.

La Exposición de Motivos de la ley 6/1997 destaca como fundamento de la reforma de la Administración periférica la racionalidad y la necesidad de evitar duplicidades en la gestión, de conformidad con el contenido del artículo 31.2 CE. Objetivo de racionalidad que, añade la citada Exposición de Motivos, es especialmente necesario si se atiende a la realidad del Estado autonómico, pues «tras diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico».

Resumiendo muy brevemente el contenido de la LOFAGE en este punto concreto, puede afirmarse que los rasgos esenciales de la reforma son la potenciación del Delegado del Gobierno, como figura prevista en la Constitución y que se corresponde con la existencia de Comunidades Autónomas, la supresión de los Gobernadores civiles y su sustitución por los subdelegados del Gobierno, órgano de naturaleza administrativa al que corresponde la coordinación de la Administración periférica a nivel provincial, y el intento de coordinar el ejercicio de las funciones periféricas a través de los servicios integrados, que pasan a depender del Delegado del Gobierno.

Con esta finalidad el Delegado del Gobierno se califica de órgano directivo con rango de subsecretario, es nombrado por Real Decreto del Consejo de Ministros y depende de la Presidencia del Gobierno, sin perjuicio de que pueda recibir instrucciones de diversos Ministerios en razón de sus respectivas competencias (artículo 22). Entre sus competencias destaca la dirección de la Delegación del Gobierno, el nombramiento de los Subdelegados, el ejercicio de las competencias propias de seguridad ciudadana y orden público y la coordinación de la Administración estatal con la autonómica y local.

El subdelegado es órgano directivo con nivel de subdirector general, al que

corresponde la dirección de los servicios integrados, la colaboración con las Corporaciones locales, y en las provincias en las que no resida el Delegado del Gobierno, las competencias de protección de la seguridad ciudadana bajo la dirección del Delegado del Gobierno.

La ley prevé también la figura del Delegado insular en las islas que se determine reglamentariamente.

El objetivo de la coordinación de la propia Administración periférica trata de alcanzarse a través de la creación de los servicios integrados, servicios que se adscribirán en razón del ámbito territorial en que presten sus servicios a la Delegación del Gobierno o a la Subdelegación. La ley fija los criterios que deben regir la integración, pero remite la determinación de qué servicios se integrarán a un reglamento ulterior (ver el comentario al RD 617/1997 en la sección de Disposiciones reglamentarias de este *Informe*).

No obstante la clara apuesta a favor de la figura de los servicios integrados, la ley reconoce la posible existencia de servicios no integrados que mantendrán su dependencia con el órgano central sectorial correspondiente.

B) La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

La ley 2/1997 de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, trata de consolidar la experiencia de la Conferencia Sectorial que con el mismo ámbito funcional venía actuando, y que había sido ya institucionalizada mediante el Acuerdo de 29 de octubre de 1992 y su reforma parcial de 14 de junio de 1994.

La Conferencia se institucionaliza ahora con rango de ley, y se define como órgano de cooperación, de consulta y de deliberación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con el fin de articular la concurrencia de éstas últimas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos.

La Conferencia se concibe de este modo, esencialmente, como foro de la política comunitaria, como lugar de encuentro y cooperación para definir las grandes posiciones de la política comunitaria española que puedan afectar a las Comunidades Autónomas. Cooperación que se concreta en las funciones que le reconoce el artículo tercero de la ley.

Al mismo tiempo la Conferencia puede ser tanto el lugar en el que alcanzar acuerdos institucionales en materia comunitaria de carácter horizontal, no encuadrables en otras Conferencias sectoriales, como el centro desde el que impulsar la participación de las Comunidades Autónomas, a través de Conferencias sectoriales, en asuntos relacionados con las Comunidades europeas.

En todo caso la ley 2/1997 pone claramente de manifiesto la voluntad de consolidar y potenciar la experiencia de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas mediante su formalización en un texto legal.

C) La ley del Gobierno 50/1997 de 27 de noviembre. Consideraciones en torno a una disposición derogatoria.

La ley del Gobierno no debe ser analizada en este Informe en la medida en que regula una institución del Estado en virtud de la competencia estatal exclusiva para regular sus propias instituciones. Nada, en principio, habría que decir sobre este texto legal desde la perspectiva autonómica.

No obstante, una regla derogatoria, la contenida en la letra d, número primero, de la disposición derogatoria única, si que merece una breve consideración. En la citada disposición se derogan los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, derogación que sin duda responde a la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos en el texto articulado de la nueva Ley del Gobierno (artículo 24).

La consecuencia de la derogación no afecta tan sólo al Gobierno de la Nación. Con esta derogación se ha suprimido una norma que podía entenderse como ley básica, aunque preconstitucional. De esta forma las Comunidades Autónomas pierden la referencia de un texto básico, en virtud del cual podían tramitar la elaboración de los propios reglamentos. En definitiva, las Comunidades Autónomas que no hubieran desarrollado los principios básicos de la ley procedimental pasan a una situación de anomia en tan importante materia.

La actitud del legislador estatal puede tener su justificación. Lo cierto es que existen dudas sobre la titularidad competencial en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general . El Tribunal Constitucional entendió en una única Sentencia, y de forma no muy fundada, que esta submateria era competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues como procedimiento especial no formaba parte de las bases del procedimiento administrativo común (149.1-18 CE). La ley 30/1992, que pudo regular esta materia como normativa básica, no lo hizo, con lo que pareció confirmar la falta de título competencial a favor del Estado.

Seguramente por estas razones el legislador estatal ha regulado su procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y ha derogado la normativa preconstitucional que entendió no podía tener carácter básico, y no podría tampoco aplicarse como legislación supletoria en virtud de la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto concreto(STC 61/1997).

Sin entrar en el análisis de la temática expuesta, y sin pronunciarnos en esta crónica sobre la construcción jurisprudencial y legislativa en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, si queremos llamar la atención sobre los efectos de la derogación que se contiene en la Ley del Gobierno sobre el ejercicio de la potestad normativa autonómica, y sobre la necesidad de que las Comunidades Autónomas hagan uso de su potestad legislativa para desarrollar tan importante materia.

La inspección del trabajo. Sistema integrado y doble dependencia funcionarial

La ley 42/1997 de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, posee un contenido de singular importancia al ordenar de

forma particular el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia laboral. La ley ciertamente no innova, pero si que consagra con rango legal la solución hasta ahora aplicada.

Hasta la entrada en vigor de la nueva ley el marco legal estaba constituido por la ley preconstitucional de 21 de julio de 1962. En base a la misma y de conformidad con el sistema de reparto competencial concretado en los Reales Decretos de competencia, admitido como válido en la STC 185/1991, la inspección en materias laboral y de Seguridad Social se ejercía por un mismo Cuerpo funcionarial, de habilitación nacional, que actuaba con doble dependencia funcional, según ejercitara competencias ejecutivas estatales o autonómicas.

La ley 42/1997 consagra este sistema y lo articula de forma mucho más precisa. En concreto destacan de la nueva ley los siguientes principios:

Se define el sistema de inspección de Trabajo y Seguridad Social, como un conjunto de funciones que se enumeran en el artículo primero, sistema que presta la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Este sistema tiene carácter integrado.

La inspección la prestarán dos cuerpos de habilitación nacional, el Cuerpo Superior de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. Los funcionarios de ambos cuerpos tendrán doble dependencia, orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Autoridad Central (artículo 18), y funcional de la Administración que detente en cada caso la competencia que actúen. Las Comunidades Autónomas participarán en el proceso de selección de los funcionarios el cuerpo nacional (artículo 20,3).

La organización del servicio se basa en la autoridad central, que corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el cual se organiza territorialmente a través de las inspecciones provinciales.

Para resolver los problemas de coordinación del ejercicio de estas competencias, en manos de un mismo Cuerpo estatal, se crea la Conferencia Sectorial de Asuntos laborales y se prevé la creación de Comisiones territoriales por acuerdo entre la Administración general del Estado y cada Comunidad Autónoma. Estas últimas, bajo la presidencia de la autoridad correspondiente de la Comunidad Autónoma, establecerán los objetivos y programas de actuación ordinaria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en sus distintas áreas funcionales.

Por último, cabe señalar en cuanto a la determinación de los títulos competenciales de la ley, que la misma, según establece la disposición adicional primera, se dice dictada al amparo del artículo 149.1, números 18 y 2, 7 y 17. Por tanto, parte del texto legal es norma básica (los preceptos que afectan al régimen jurídico y procedimiento administrativo común), y parte se dicta como competencia legislativa (los preceptos que corresponden a los ámbitos de la regulación del trabajo de extranjeros y migraciones, legislación laboral, prevención de riesgos laborales, colocación y empleo, Seguridad Social y protección social públicas).

Liberalización. Convalidación de Decretos ley aprobados en 1996

Agrupamos en este apartado diversos textos legales que tienen su origen en los Decretos leyes aprobados en el año 1996 y que fueron comentados en el *Informe* de 1996. La conversión de los Decretos leyes en ley ha comportado la introducción de algunas novedades en su redacción, por lo general de limitada trascendencia. A continuación destacamos estas novedades.

A) Telecomunicaciones.

La ley 12/1997 de 24 de abril tiene su origen en el Decreto ley 6/1996 de 7 de junio. Como novedades a destacar debe señalarse la ampliación de la regulación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en lo relativo a su régimen de funcionamiento, patrimonio, régimen presupuestario y de control financiero y régimen de sus actos y laudos arbitrales.

Se amplía también la modificación de la ley de telecomunicaciones 31/1987 (artículos 33 y 36 de esta última ley), se precisa en algún extremo la reforma ya realizada de la ley de telecomunicaciones por cable y se amplia también el alcance de la reforma de esta ley (artículo 9.1-e y transitoria segunda). Se añaden dos nuevas disposiciones adicionales. La nueva disposición adicional tercera establece que «la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ejercerá sus funciones sin perjuicio de las facultades que corresponden a las Comunidades Autónomas dentro del ámbito de las competencias en materia de medios de comunicación social y cultural».

B) Reformas en materia de legislación urbanística y Colegios profesionales.

La ley 7/1997 de 14 de abril tiene su origen en el Decreto ley 5/1996 de 7 de junio. El nuevo texto legal desarrolla el artículo tercero en materia de reducción de plazos para la tramitación de los planes urbanísticos (precepto no básico), modifica las letras p y q de la ley de Colegios profesionales en materia de honorarios, modificación que califica de básica, al igual que la modificación de la letra ñ, precepto que ya modificó el Decreto ley de 1996 pero sin calificar tal novedad como básica. También se modifica el párrafo j del apartado tres del artículo 6, pero tal modificación no se califica de básica. La disposición derogatoria única se desarrolla de forma mucho más precisa.

C) Regulación de los servicios de farmacia.

La ley 16/1997 de 25 de abril tiene su origen en el Decreto ley 11/1996 de 17 de junio. El texto legal introduce, como precepto no básico, la definición y funciones de las oficinas de farmacia. Por otra parte, introduce algunos nuevos preceptos básicos, así en relación a la ordenación territorial (un párrafo quinto al artículo 2 sobre el cómputo de habitantes en las zonas farmacéuticas), y en materia de transmisión de oficinas de farmacia (artículo cuarto). También desarrolla el contenido de preceptos ya declarados básicos en el Decreto ley, como los artículos 5 y 6, relativos a presencia y actuación profesional y jornada y horarios de los servicios.

Las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos

La ley 21/1997 reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, seguramente debido a su polémica tramitación, tiene una extensa justificación en su Exposición de Motivos. El artículo 9.2 de la CE, el derecho de acceso a la información en el marco de los principios comunitarios, el derecho a la libre iniciativa económica consagrado en el artículo 38 de la CE y la protección de los consumidores y usuarios, tratan de amparar el contenido de la ley. Contenido discutible no por su eficacia de futuro, sino por la incidencia de la nueva norma en situaciones jurídicas nacidas con anterioridad, situaciones que se ven alteradas por lo dispuesto en la disposición transitoria única.

En todo caso, a nuestro juicio, lo que trata de asegurar la ley es un régimen de competencia real en un sector económico especialmente sensible, el de la información. Competencia que podría verse seriamente afectada por relaciones contractuales previas en las que se consagraban exclusivas informativas.

Al margen de esta temática, en su vertiente competencial, la ley se dicta en virtud de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1 números 1 y 27 (así lo especifica la disposición final primera), esto es, la fijación 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, y como bases del régimen de la radio y televisión. La normativa básica no permite el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas, pero si les reconoce un ámbito competencial propio en lo relativo a acontecimientos deportivos de su ámbito territorial. Las Comunidades Autónomas podrán, por tanto, determinar los «acontecimientos deportivos que, por su especial relevancia o trascendencia social o por corresponder a selecciones deportivas de la Comunidad, consideren de interés general en su respectivo ámbito territorial, que deberán retransmitirse en directo, en emisión abierta y para todo el territorio de la Comunidad Autónoma».

Las Comunidades Autónomas ejercerán, de hecho, una competencia ejecutiva, concretando para su ámbito territorial la previsión de la ley básica.

La ley se refiere también al problema de la lengua de retransmisión de las competiciones o acontecimientos deportivos catalogados de interés general. El artículo 4.5 dispone que «con el fin de atender a las diferentes lenguas oficiales del Estado, todas las competiciones o acontecimientos deportivos catalogados de interés general podrán ser retransmitidos en la lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma. Si el titular de los derechos no desea realizarlo, deberá ceder sus derechos a favor de los demás operadores o programadores interesados, en régimen de pública concurrencia.»

Infraestructuras. La ley de Puertos

La ley 62/1997 de 26 de diciembre modifica parcialmente la ley de puertos 27/1992 de 24 de noviembre. Modificación, por tanto, de una ley de reciente aprobación.

La justificación de la reforma se basa, según expresa la exposición de motivos, en la necesidad de reforzar la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades portuarias, con el fin de que mejoren su actividad a través del recurso a procedimientos de gestión empresarial. Se trata de profesionalizar la gestión de cada puerto potenciando al mismo tiempo la presencia del sector privado en las operaciones portuarias. Mejora de la gestión que se estima de gran importancia dado que los puertos de interés general constituyen un elemento esencial del sistema general de transportes, y, por tanto, infraestructura básica para el desarrollo de la economía.

Pero la reforma tiene otra razón de ser, que afecta no a la autonomía de las autoridades portuarias, sino a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La ley reconoce el interés de éstas en relación al gobierno de los puertos de interés general ubicados en su territorio, pues entiende que la actividad de esta infraestructura condiciona la intervención autonómica en el gobierno de la economía de la propia región. Como consecuencia la ley traduce este interés en la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general a través de la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias.

La solución adoptada por el legislador merece ser destacada por su singularidad desde la perspectiva del sistema competencial. Si atendemos a lo que dispone la ley, el artículo a considerar es el número 10. Este precepto dispone lo siguiente: «1. Corresponde a la Administración del Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1-20 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, clasificados de acuerdo con lo previsto en la presente ley. 2. Las Comunidades Autónomas designarán a los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias en los términos establecidos en esta ley, y ejercerán las funciones que les atribuye la misma y el resto del ordenamiento jurídico».

El sistema de reparto competencial parece no alterado. Se afirma la competencia exclusiva estatal sobre los puertos de interés general. El ente de Gobierno de los Puertos continua siendo un ente estatal. Pero de hecho, al establecer que las Comunidades Autónomas designarán los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias, que son las entidades que ejecutan la política portuaria (artículos 36 y 37 de la ley) bajo la dirección y coordinación de Puertos del Estado, se ha producido fácticamente una transferencia de competencias de ejecución a las Comunidades Autónomas. Estas pasan a ejecutar la política portuaria en su territorio, a través de unas entidades que controlan.

De este modo, sin modificar la calificación de Puertos de interés general, sin recurrir al artículo 150.2 CE, manteniendo la calificación formal de competencia exclusiva, de hecho, se altera el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues éstas pasan a ejercer una amplia competencia de ejecución en la materia al recibir la «transferencia» del Gobierno de las Autoridades Portuarias.

Transferencia competencial que amplia el marco estatutario para las Comunidades Autónomas que no asumieron la competencia ejecutiva (asunción por otra parte discutible, al ser la materia competencia exclusiva del Estado según el

artículo 149.1-20) en relación a los puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa. Competencia que si aparece en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco, Andalucía y Valencia.

No se trata de una mera reforma organizativa, de una entrada en el ente estatal de representantes autonómicos, no hay un mecanismo de colaboración. De hecho, la realidad, es que las Comunidades Autónomas pasan a ejecutar con amplia discrecionalidad la política portuaria.

Medio ambiente

A) Ley de envases y residuos de envases.

La ley 11/1997 de 24 de abril de envases y residuos de envases traspone, como legislación básica sobre planificación de la actividad económica general y sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1-13 y 23 CE), la Directiva 94/62/CE de 20 de diciembre.

La trasposición mediante una norma con rango de ley se realiza para cubrir, como se dice expresamente en la Exposición de Motivos, el principio de reserva de ley. La propia ley, sin embargo, remite su desarrollo al Gobierno, relacionando las materias en que tal desarrollo debe tener especial importancia (disposición final segunda). En consecuencia, lo básico no parece haberse agotado en el texto legal, al existir una amplia remisión de desarrollo a la norma reglamentaria.

El objeto de la ley es mejorar el medio ambiente a través de la prevención y reutilización de los envases, fijando objetivos de reciclaje y valorización. Se impone también el deber de cobrar al usuario el envase, para devolverle la misma cantidad por devolución de los envases vacíos. Obligación que puede obviarse si se participa en un sistema integrado de gestión de residuos y envases.

La nueva ley reconoce en diversos artículos la necesaria intervención autonómica, a través de la asignación a esta Administración de competencias resolutorias, o reconociéndole capacidad para formalizar acuerdos con los sectores afectados (artículos 3,4, 7.2), o preveyendo su derecho a participar con su informe en un procedimiento que resuelve la Administración estatal (artículo 6), o, por último, imponiéndole deberes de colaboración como la comunicación de las autorizaciones que otorga o los convenios que formaliza (artículos 7.2 y 9.2).

La ley reconoce también la necesaria participación de los entes locales en los sistemas integrados de gestión de residuos, participación que se articulará a través de convenios con las Comunidades Autónomas (artículo 9).

La coordinación a nivel estatal de la intervención estatal y autonómica se trata de alcanzar a través de la previsión de un Programa nacional de Residuos de Envases y Envases usados (artículo 17).

Como dato singular de esta Ley puede mencionarse el reconocimiento de la especificidad organizativa de los órganos forales de los Territorios Históricos, Cabildos Insulares de Canarias y Consejos insulares de las Islas Baleares (disposición adicional segunda).

B) Modificación de la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La ley 4/1989 de 27 de marzo ha sido objeto de modificación durante el año 1997 a través de dos leyes.

La ley 40/1997 de 5 de noviembre introduce una pequeña modificación en el artículo 28 para permitir, de modo selectivo, la captura, retención o explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar la conservación de las especies. Con este fin prevé una autorización por parte de la Administración competente, e impone a las Comunidades Autónomas la obligación de comunicar al Ministerio de Medio Ambiente las autorizaciones que acuerden para que el Ministerio notifique estas actuaciones a la Comisión de las Comunidades Europeas.

La ley 41/1997 de 5 de noviembre, por su parte, se dicta como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio que declaró la nulidad de la disposición adicional quinta de la ley 4/1989 en cuanto consideraba básicos sus artículos 21.3 y 4 y 22,1, y atribuía exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales, y 35,1 y 2.

Como dice la Exposición de Motivos, «con arreglo a esta declaración –la del Tribunal Constitucional– resulta necesario establecer el régimen jurídico que permita la participación en la gestión de los Parques Nacionales no sólo de la Administración General del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique alguno de estos privilegiados espacios naturales.»

La ley 41/1997 modifica, por tanto, la ley 4/1989 para hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los Parques Nacionales, y regula de nuevo los órganos de gestión y administración que se crean.

La reforma del sector eléctrico

La ley 54/1997 de 27 de noviembre del Sector eléctrico, por la que se deroga la ley 40/1994 de 30 de diciembre salvo su disposición adicional octava, se enmarca dentro del proceso de liberalización económica emprendido por el Gobierno del Partido Popular. En este sentido se califica el sector eléctrico de sector regulado, y se trata de introducir la competencia dentro del mismo. El papel interventor del Estado se reduce, pues, como se afirma en la Exposición de Motivos, «no se considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran el suministro eléctrico. Así, se abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento pese a su progresiva pérdida de trascendencia en la práctica, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes dentro del territorio nacional». Al mismo tiempo, a través de la segmentación vertical de las diversas actividades para el suministro eléctrico, se introduce la liberalización en cada una de sus fases, liberalización que alcanza a la comercialización.

En el aspecto competencial la ley se aprueba, en su mayor parte, como ley

básica, si bien la disposición final primera precisa el título competencial que ha dado cobertura a los diversos preceptos. Así, en la citada disposición se establece que «1. La presente ley tiene carácter básico de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1-13 y 25 de la Constitución. 2. Se excluyen de este carácter básico las referencias a los procedimientos administrativos, que serán regulados por la Administración competente, ajustándose en todo caso a lo establecido en la ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común. 3. Los preceptos del Título IX relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1-8 y 18 de la Constitución. 4. Las instalaciones a que se refiere el artículo 149.1-22 de la Constitución se regirán por lo dispuesto en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo «.

Dentro del texto articulado el artículo 3 delimita las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, con una referencia final a la posibilidad de formalizar convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para conseguir una gestión más eficaz. En cuanto a la planificación, que tendrá carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte, será realizada por el Estado con participación de las Comunidades Autónomas.

Lengua

La ley 13/1997 de 25 de abril tiene como objeto dar carácter oficial al topónimo Illes Balears para designar a la provincia que tiene la misma base territorial que la Comunidad Autónoma. Se establece así el uso oficial del topónimo Illes Balears en lengua catalana, propia de los mallorquines, menorquines, ibicencos y formenterenses.

Como consecuencia de lo anterior se impone el cambio de las siglas de los permisos de circulación y de las placas oficiales de matrícula de los vehículos de la provincia de Illes Balears, en los que figurarán las siglas IB, en lugar de PM

La ley 18/1997 de 13 de mayo modifica el artículo 8 de la ley del Contrato de Seguro 50/1980, en su redacción dada por la ley 30/1995 de 8 de noviembre, para garantizar la plena utilización de todas las lenguas oficiales en la redacción de los contratos. La modificación se dice realizada de conformidad con la Directiva 92/1996 del Consejo dela Unión Europea.

De nuevo, la ley de acompañamiento

Un año más la ley de acompañamiento irrumpe con una plural e inconexa modificación del ordenamiento jurídico vigente. A los solos efectos de dar información, destacaremos aquellas novedades que inciden de modo más directo en cuestiones competenciales autonómicas.

Artículo 50. Modificación de la ley 30/1984 de 2 de agosto de medidas para la reforma de la función pública. Se incorpora una disposición adicional 24 a la ley 30/1984 con la siguiente redacción: «el personal de la policía local, de los servi-

cios de extinción de incendios y de los agentes rurales de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales queda exceptuado de la posibilidad de permanencia voluntaria en la situación de servicio activo prevista en el artículo 33 de la presente ley «El precepto se declara básico de conformidad con el artículo 149.1-18 CE.

Artículo 102. Subvenciones al transporte aéreo para residentes en Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.

Artículo 111. Régimen del profesorado de Música y Artes Escénicas en las Comunidades Autónomas de País Vasco y Canarias. Artículo dictado al amparo del título competencial estatal del artículo 149.1-18 y 30.

Disposición adicional vigésima séptima. Se modifica el inciso de la disposición adicional primera de la LOGSE que queda redactado del siguiente modo: «el Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, que tendrá un ámbito temporal de doce años a partir de la publicación de la presente ley».

Disposición adicional trigésima. Se impone un nuevo régimen general de regulación de las Cámaras de Propiedad Urbana, precepto que se califica de básico al amparo del artículo 149.1-18.

Disposición adicional cuadragésima novena. Modifica el artículo 5 de la ley 25/1988 de 29 de julio de carreteras, que pasa a tener la siguiente redacción: «los planes y programas de carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales deberán coordinarse entre si en cuanto se refiere a sus mutuas incidencias, para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados, utilizando al efecto los procedimientos legalmente establecidos».

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Joaquín Tornos

La producción normativa del Gobierno de la Nación durante el año 1997 confirma la tendencia ya advertida en años anteriores. Las cuestiones competenciales se tratan con un rigor destacable. Las normas dictadas respetan en su práctica totalidad los requisitos formales exigibles a los reglamentos básicos, haciéndose constar en el articulado de la norma el título competencial que legitima la intervención estatal. Por otro lado, se introducen de forma creciente mecanismos de relación interadministrativa, en particular, convenios, como fórmula con la que articular el ejercicio de unas competencias que se reconocen concurrentes.

Estas notas generales, sobre las que venimos insistiendo en los últimos años, comportan que la valoración que debemos hacer en este Informe de la actividad normativa del Gobierno haya sufrido una paulatina evolución que ahora queremos evidenciar. En el momento presente las consideraciones que formulamos en relación a los reglamentos dictados por el Gobierno atienden ya más a cuestiones sustantivas, relativas al contenido de las normas y su incidencia en la delimitación del campo de actuación o en la forma de actuar de las Comunidades Autónomas, que a cuestiones generales sobre la articulación del sistema competencial. Si en un primer momento prestamos especial atención a la delimitación del alcance de la competencia estatal para dictar normas reglamentarias, ya fuera como competencia exclusiva, de legislación básica o se tratara de reglamentos internos en virtud de la competencia ejecutiva, y a los aspectos formales de estos reglamentos, en la actualidad estas cuestiones parecen ya encauzadas.

Al haberse resuelto estos problemas, el interés se puede centrar ya de forma prioritaria en el contenido de las disposiciones reglamentarias, para destacar sobre que ámbitos materiales se proyectan, cuál es su contenido sustantivo. El repaso a la actividad normativa del Gobierno del año 1997 confirma esta idea.

Otra cuestión de carácter general que debe destacarse en relación a las reformas normativas del año 1997 es la relativa a dos importantes novedades organizativas a nivel legislativo que han tenido su reflejo en normas reglamentarias de desarrollo. Por un lado la reforma de la Administración periférica y por otro la institucionalización legal de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Dos importantes reformas organizativas

El desarrollo de la reforma de la Administración periférica del Estado

La Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado, LOFAGE, que comentamos en la sección correspondiente de este Informe, tenía como ejes de su nuevo modelo de organización de la Administración periférica estatal la potenciación de los Delegados del Gobierno, la integración de servicios periféricos, la desaparición de los Gobernadores civiles y la creación de Subdelegados del Gobierno en las provincias.

La creación de las nuevas figuras de los Subdelegados del Gobierno y de los Delegados insulares ha tenido su desarrollo en el RD 617/1997 de 25 de abril.

En cuanto a la integración de servicios periféricos la LOFAGE remitió su concreción a lo que dispusiera una norma reglamentaria ulterior (disposición final segunda).

El RD 1330/1997 de primero de agosto ha dado cumplimiento al mandato legal, desarrollando las previsiones del artículo 33 de la LOFAGE. Con este fin el artículo primero del RD establece los servicios que se integran a nivel de Delegación de Gobierno, servicios que se corresponden con servicios de diversa naturaleza de los Ministerios de Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo. La disposición final primera del mismo Real Decreto establece, por su parte, que la integración de los servicios de las Delegaciones provinciales de Trabajo, Seguridad y Asuntos Sociales se integrarán durante el año 1998, remitiendo también al futuro la creación de áreas funcionales de Alta inspección educativa para aquellas Comunidades Autónomas del artículo 143 que aún no han recibido la transferencia de los servicios en la materia. Por último, el artículo 2.5, establece que también tienen la consideración de servicios integrados los servicios comunes y los órganos de las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones insulares, así como los servicios que ejercen competencias sobre derechos de los ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo.

Las competencias que ejercerán los Delegados del Gobierno y Subdelegados sobre estos servicios integrados se establecen en los artículos 5 y 7.

Ahora bien, la integración de servicios no es, sin embargo, tan radical ni es medida que garantice por si misma la dirección coordinada de estos servicios a nivel territorial. El tradicional problema de la vinculación del servicio con la rama sectorial del Ministerio correspondiente se mantiene, y el órgano territorial vuelve a aparecer de nuevo como algo que se interpone, con fines de coordinación ,en la relación que parece natural entre el Ministro y su estructura territorial.

Esta realidad a la que acabamos de referirnos se constata al leer los artículos 2.3 y 6 del reglamento que comentamos. En el artículo 2.3 se nos dice que «en las Delegaciones del Gobierno existirán las áreas funcionales que se determinan en el artículo siguiente para la gestión de los servicios integrados. Las áreas dependerán funcionalmente de los Ministerios respectivos». Por su parte, el artículo 6 establece las funciones que corresponden a los órganos del Ministerio para hacer efectiva

la dependencia funcional de los servicios integrados, reconociéndose a los Ministros la posibilidad de «mantener relaciones directas con los servicios integrados, en el marco de la gestión ordinaria, directamente a través del Director del área funcional, informando al Delegado del Gobierno y, en su caso, al Subdelegado».

En definitiva, la apuesta por la integración queda en gran parte relativizada si tenemos en cuenta lo expuesto así como el hecho de que los servicios más importantes cuantitativamente (orden público, hacienda, correos), quedan fuera de la integración. En todo caso, la integración permitirá simplificar y suprimir aquellas estructuras que han sobrevivido sin que ya se justifique su existencia.

El RD 1330/1997 establece también la estructura de las Delegaciones, Subdelegaciones y Delegaciones insulares, así como el régimen de recursos frente a las resoluciones de los diversos órganos periféricos.

La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas

La Ley 2/1997 de 13 de marzo reguló la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (nos remitimos al comentario de esta ley que se contiene en la sección de disposiciones con rango de ley de este Informe). Por Acuerdo de cinco de junio se dio cumplimiento al mandato legal establecido en el artículo 4.1 y se aprobó el Reglamento de la Conferencia, el cual se publicó por Resolución de 5 de agosto en el BOE de 8 de agosto.

La Conferencia se estructura en Pleno, Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos y Grupos de Trabajo que puedan constituirse.

En cuanto al Pleno el Reglamento prohibe la delegación de representación, salvo en casos excepcionales, en los que un Consejero autonómico podrá ser representado por otro Consejero autonómico. Los artículos 6 a 11 se ocupan de establecer las reglas internas de funcionamiento de este órgano colegiado, destacando lo relativo al sistema de votación para la adopción de acuerdos. Según el artículo 10 «los acuerdos de la Conferencia serán adoptados por asentimiento de los miembros presentes y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas». Tales acuerdos, por otra parte, sólo vincularán a los miembros de la Conferencia que hayan expresado su voto favorable.

En cuanto al funcionamiento de la Conferencia, el Reglamento insiste en la necesidad de que esta Conferencia de carácter general impulse la intervención de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de la incidencia en el funcionamiento de las diversas Conferencias Sectoriales (artículo 5). La actuación de la Conferencia general y de las Conferencias Sectoriales requiere una actuación coordinada.

Una cuestión procedimental. Intercomunicación de registros públicos y la llamada ventanilla única

El artículo 38.4-b de la ley 30/1992 estableció que los ciudadanos podrían presentar sus escritos dirigidos a la Administración en los registros de cualquier

órgano administrativo que perteneciera a la Administración general del Estado o a la Administración autonómica, o ante un órgano de la Administración local si, en este último caso, se hubiera formalizado el oportuno Convenio. Se trata, en última instancia, de facilitar el acceso del ciudadano a la Administración, permitiéndole que a través de cualquier Registro pudiera comunicarse con el resto de Administraciones públicas.

Con el fin de desarrollar esta previsión, y en el marco de un proyecto que se denomina como de «ventanilla única» y que tiene su antecedente en el Acuerdo de 23 de febrero de 1996, el Gobierno trata de impulsar la formalización de Convenios con las Comunidades Autónomas para: a. determinar las medidas e instrumentos de colaboración que permitan un proceso coordinado de implantación de un sistema intercomunicado de registros administrativos y b. establecer un marco de obligaciones que haga realidad la previsión del artículo 38.4-b de la ley 30/1992 en relación con las Administraciones locales.

Para alcanzar el fin de que la ventanilla local sea la ventanilla única se prevé la adhesión de las entidades locales a los convenios marco, adhesión que se condiciona a la verificación del cumplimiento de un mínimo de condiciones de medios y capacidad de gestión por una Comisión mixta.

La ordenación del sector de la cinematografía

El sector de la cinematografía tiene su norma general de referencia en la Ley 17/1994 de 8 de junio de Protección y fomento de la Cinematografía. Este texto legal ha sido desarrollado en parte a través de dos disposiciones reglamentarias y una orden ministerial a lo largo de 1997.

La materia cinematografía, como es conocido, plantea complejos problemas en el momento de determinar el título competencial aplicable en relación a normas que afectan al sector. Los títulos de industria, espectáculos, cultura, ordenación de la economía o medios de comunicación social son, en principio, aducibles, para justificar la competencia estatal o autonómica. En último término, el carácter finalista de la norma en concreto determinará el título aplicable en cada caso concreto.

Durante el año 1997 se han aprobado dos Reales Decretos y una Orden Ministerial que han desarrollado en parte la ley 17/1994. Los dos Reales Decretos (la Orden Ministerial desarrolla uno de ellos) se fundan en títulos competenciales diversos.

Por una parte el RD 81/1997 de 24 de enero desarrolla el texto legal en los aspectos relativos a cuotas de pantalla y de distribución, coproducción, control de taquillas y calificación de películas. La norma estatal se dice dictada al amparo del título competencial del artículo 149.1.13 y 149.2, esto es, bases de la ordenación de la economía y cultura (disposición final segunda).

Esta disposición reglamentaria contiene en si misma, sin embargo, una variedad de niveles competenciales en razón de la diversidad de submaterias sobre las que se proyecta. Así, en relación con las cuotas de pantalla, la norma estatal agota

la regulación, reconociendo eso sí la singularidad de las lenguas oficiales y propias de una Comunidad Autónoma para determinar las cuotas de pantalla (artículo 1.1). En relación al régimen de coproducción y calificación de películas, la norma reglamentaria reconoce las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, las cuales podrán tramitar y resolver el expediente. Por lo que hace al control de taquilla la norma estatal establece que no será de aplicación allí donde la Comunidad Autónoma haya hecho uso de su capacidad normativa (artículo 11.1).

Como vemos, pues, una misma norma, dictada como reglamento básico, incorpora tres niveles de función competencial, la normación y ejecución, la normación remitiendo la ejecución a la Comunidad Autónoma, y la normación únicamente donde no exista norma autonómica.

En desarrollo de este Real Decreto 81/1997 se dictó la OM de 7 de julio de 1997, cuyo artículo primero se cuida de señalar que la Orden se dicta sin perjuicio de las competencias cuyo ejercicio corresponde a las Comunidades Autónomas, razón por la cual la Orden Ministerial se dice dictada para el ámbito de las competencias del Ministerio de Educación y Cultura.

Por otra parte el RD 1039/1997 de 27 de junio refunde y armoniza la normativa de promoción y estímulos a la cinematografía. Esta norma se dicta sin explicitar el título competencial estatal, que entendemos podría ser el artículo 149.2, esto es, el título concurrente de cultura (en la exposición de motivos se dice que «las razones para el apoyo al cine son fundamentalmente culturales, destacando la importancia que tiene el cine para la expresión en lenguas españolas»).

Este Real Decreto, que agota la regulación de la materia, reconoce la realidad autonómica al referirse, por ejemplo a las lenguas oficiales distintas del castellano (artículo 10.2), a los criterios para la distribución territorial de las ayudas (artículo 21) y a la participación de representantes autonómicos en el Consejo Superior de la Cinematografía (artículo 22.4).

Desarrollo parcial de la nueva ley del sector eléctrico

Una de las novedades más significativas de la Ley 54/1997 de 27 de noviembre del sector eléctrico ha sido la creación de un mercado de producción de energía eléctrica. Las previsiones de la ley han tenido su desarrollo en el RD 2019/1997 de 26 de diciembre, Real Decreto que se califica de norma básica dictada al amparo del artículo 149.1.13 y 25 (disposición final segunda).

La regulación reglamentaria del mercado de producción eléctrica asigna todas las tareas ejecutivas a la Administración estatal o a entidades de ámbito estatal. La única intervención de las Comunidades Autónomas que recoge el Real Decreto 2019/1997 consiste en participar en el procedimiento de inscripción registral de los agentes que podrán actuar en dicho mercado. Así, cuando se establecen las condiciones para poder actuar como agente del mercado (arts. 3 y 4), y se exige la inscripción en un Registro administrativo, se establece que la inscripción deberá solicitarse a la Comunidad Autónoma cuando se trate de un titular

de autorización otorgada por la Comunidad Autónoma o de un consumidor cualificado. La Comunidad Autónoma dará traslado de la solicitud a la Dirección General de Energía, quien resuelve sobre la inscripción dando traslado de su acuerdo a la Comunidad Autónoma.

El desarrollo de las técnicas de colaboración: dos ejemplos

Como se ha indicado en la primera parte de este comentario sobre la normativa reglamentaria estatal, el año 1997 ha confirmado el incremento de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio del estudio específico de las relaciones de colaboración en otra sección de este Informe, quisiéramos destacar aquí dos ejemplos de normas, dictadas al amparo del artículo 149.1.13 CE, en las que se hace especial referencia a técnicas de colaboración.

El RD 937/1997 de 20 de junio establece el régimen de ayudas y el sistema de gestión de la iniciativa PYME de desarrollo industrial. En este caso destaca el protagonismo de la Conferencia Sectorial, como instrumento de coordinación. En el seno de la Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa se fijaron los criterios objetivos de distribución y la distribución resultante entre Comunidades Autónomas, de las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Unión Europea, así como el establecimiento de una reserva de crédito no distribuida en origen. La gestión de las ayudas se atribuye a las Comunidades Autónomas.

El RD 2020/1997 de 26 de diciembre estableció un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras. Dictado también al amparo del artículo 149.1.13 de la CE, en este caso destaca la importancia de los Convenios de colaboración (artículo 15). Así, en relación a las ayudas dirigidas a proyectos de infraestructuras que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, se establece que «por el Ministerio de Industria y Energía, a través de la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales, se suscribirán convenios marco de colaboración con las Comunidades Autónomas afectas que especificarán la relación de proyectos a desarrollar en su ámbito territorial. Posteriormente se suscribirán convenios específicos de ejecución de cada uno de los proyectos. En su caso dichos convenios específicos incluirán a la Administración local competente para la ejecución de los mismos, cuando así fuere necesario».

Sobre la publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas

El RD 489/1997 de 14 de abril parte del reconocimiento de la conveniencia de difundir y extender el conocimiento de la legislación del Estado mediante la utilización de aquellas otras lenguas que también tienen el carácter de oficiales en las diferentes Comunidades Autónomas. A partir de este criterio rector, se establecen ciertas cautelas y un prudente gradualismo en la aplicación del principio.

La posible publicación en Diarios Oficiales de las normas estatales en diversas lenguas debe ser compatible con el principio de seguridad jurídica. En este sentido el artículo primero deja claro que la plena eficacia del texto corresponde a la publicación en lengua castellana por parte del BOE.

En cuanto a la publicación en otras lenguas oficiales se establecen dos cautelas. Por una lado, se afirma que en un primer momento sólo se publicarán las normas con rango de ley. Por otro lado, la efectividad del principio queda condicionada a la firma de Convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma con lengua propia oficial, Convenios de colaboración a fin de cooperar en la traducción, edición y distribución de las publicaciones.

Modificación del Reglamento de la Ley de Transportes Terrestres y supresión de la regla de supletoriedad

El RD 1136/1997 de 11 de julio modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres. De esta modificación parcial nos interesa destacar la nueva redacción del artículo primero, la cual se ha adaptado al contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996 de 27 de junio. Esto es, se ha suprimido del artículo primero el párrafo segundo de su redacción original, párrafo en el que se declaraba el valor supletorio de la norma estatal.

Traspasos de medios materiales, personales y financieros

Durante el año 1997 continuó a buen ritmo el proceso de traspasos a las Comunidades Autónomas, debiendo destacarse el importante volumen de traspasos, al menos nominal, a favor de la ciudad autónoma de Ceuta (un total de quince Reales Decretos de finales de 1996 si bien fueron publicados en 1997). En cuanto a los traspasos a otras Comunidades Autónomas deben destacarse los traspasos del INEM a Cataluña, Galicia y Navarra.

En términos generales el volumen de traspasos fue el siguiente: Andalucía, 3; Aragón, 2; Cataluña, 7; Ceuta, 15; Galicia, 6; Islas Baleares, 2; Madrid, 2; Melilla, 5; Murcia, 2; Navarra, 10; Valencia, 3.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

Durante 1997 han sido publicados en el *Boletín Oficial del Estado* un total de 366 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cifra que supone un ligero descenso sobre los publicados durante el año anterior (389). Sin embargo, este mantenimiento sustancial del volumen de convenios entre ambas partes puede verse igualmente como una consolidación del alto número de este tipo de relaciones que se viene produciendo en los últimos años, especialmente si se tiene en cuenta que tal cifra ha ido sufriendo un crecimiento imparable desde 1989.

Como en años anteriores, no obstante, conviene hacer de entrada algunas observaciones, que obligan a matizar el significado de esta magnitud. En primer lugar, debe repetirse la advertencia de que aquí se toman en consideración sólo los convenios publicados oficialmente en el BOE durante el año de referencia, circunstancia que conlleva tanto la inclusión de algunos convenios celebrados en el año anterior, pero publicados en éste, como la exclusión, o la no toma en consideración de aquéllos otros que, aún habiendo sido celebrados durante 1997, no han sido publicados en el BOE en este mismo año. Las cifras de los convenios realmente celebrados en 1997 pueden por tanto diferir en algo de las que aquí se presentan, pero este efecto queda corregido o compensado si se considera una serie temporal mayor, y, en todo caso, es inevitable si se toma como fuente de conocimiento la publicación oficial de este tipo de documentos, que sin duda es la que proporciona mayor seguridad y fiabilidad.

En segundo lugar, este considerable volumen de relaciones convencionales tiene un carácter esencialmente bilateral, y como tal se contabiliza, pero responde en muchas ocasiones a proyectos más generales, de dimensión realmente multilateral, que después se va concretando a través de convenios y protocolos singulares y particulares con cada una de las Comunidades Autónomas participantes. Así, de los 366 convenios contabilizados en este año, 365 tienen carácter bilateral, y sólo uno se presenta formalmente como un convenio multilateral, suscrito entre el Estado y diversas Comunidades Autónomas a la vez. Pero los 365 convenios bilaterales en muchos casos son una mera repetición o una concreción para una determinada Comunidad de un proyecto de colaboración más amplio, como se demuestra con el hecho de que 234 convenios (el 64 % de los suscritos) responden en realidad a 26 convenios-tipo distintos (el 7 % de los celebrados) que han sido después repetidos y concretados con 3 o más Comu-

nidades Autónomas. El cuadro que sigue refleja con claridad la importancia del fenómeno de estos *convenios múltiples*:

CONVENIOS MÚLTIPLES

Nº de CCAA	*Nº de Convenios*	*Total convenios*
3	4	12
4	2	8
5	3	15
6	1	6
7	2	14
8	2	16
10	1	10
11	2	22
13	2	26
14	2	28
15	4	60
17	1	17
Total	26	234

Este fenómeno de bilateralización de relaciones realmente multilaterales se viene observando desde años anteriores, incluso con un mayor grado de concentración de los actos convencionales singulares y bilaterales en torno a unos pocos convenios-tipo que son verdaderos proyectos generales de colaboración, y sigue constituyendo un rasgo característico del sistema español de relaciones autonómicas, que, aún a pesar de conocer y contar en su seno con técnicas e instrumentos que permitan canalizar las relaciones convencionales multilaterales (como los convenios de Conferencia sectorial, del art. 5.3 de la Ley 30/1992, o incluso, sin necesidad de vinculación a ninguna Conferencia sectorial, la celebración simultánea de un mismo convenio entre el Estado y varias Comunidades Autónomas, que, a pesar de su falta de previsión, nada impide) no recurre a tal fórmula, sino que prefiere la relación y el trato bilateral.

Los 366 convenios celebrados arrojan una media de 21 por Comunidad Autónoma. Pero en torno a esta media se produce una dispersión importante, de tal modo que algunas Comunidades se sitúan claramente por encima de la misma (Cataluña, que este año con 44 convenios celebrados se coloca de nuevo en la cabeza de las Comunidades que mayor número de convenios suscribe con el Estado, Galicia, Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón); otras, alrededor de esta cifra (Castilla y León, Baleares), y, finalmente, otras están por debajo de la media (Canarias, Extremadura, Murcia, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha) o incluso muy por debajo de la misma (Navarra, La Rioja, País Vasco y las dos ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla). Resulta de interés constatar como, en relación con los últimos años, algunas Comunidades

Autónomas repiten entre las que mayores convenios celebran con el Estado (Cataluña, Madrid, Andalucía), mientras que otras lo hacen también entre las que menos convenios conciertan con la Administración estatal (Navarra y el País Vasco, aunque, como ocurría ya también el año anterior, se nota un aumento del número de convenios, en términos absolutos, que estas Comunidades celebran con el Estado).

Los convenios, una vez más, se han revelado como una fuente de financiación de obras, programas y proyectos de diversa índole, de considerable magnitud, aunque el volumen total de los fondos comprometidos a través de esta clase de relaciones ha sufrido una considerable disminución con relación al año anterior, que con 1 billón 615 mil millones de pesetas había alcanzado una cifra espectacular y no vista hasta el momento. En 1997, en cambio, el total de fondos comprometidos para la financiación de las actuaciones concertadas mediante convenios asciende a unos 116 mil millones de pesetas, cifra que aunque no resulta despreciable, representa una muy notable disminución respecto de la ya indicada del año anterior. Para valorar adecuadamente esta circunstancia debe tenerse en cuenta que en 1996 se celebraron algunos convenios (especialmente en materia de medio ambiente, como los correspondientes a los planes nacionales de saneamiento de aguas residuales, descontaminación de suelos y de residuos peligrosos, y en materia de vivienda –plan de actuación en vivienda y suelo 1996-1999) que incluían actuaciones de gran envergadura, cuya ejecución tenía carácter plurianual.

En cuanto a las previsiones financieras de los convenios, hay que notar este año al menos dos circunstancias: en primer lugar, la participación en muchos de ellos de corporaciones locales y aún de entidades privadas (especialmente en los que versan sobre vivienda y turismo), que contribuyen, junto al Estado y las Comunidades Autónomas respectivas, a la financiación de las actuaciones previstas en el convenio. Y, en segundo lugar, la celebración de muchos convenios de bajo coste económico. La mayor parte, en efecto, de los convenios celebrados prevén actuaciones y proyectos por debajo de los 100 millones de pesetas, y, en varios casos, las necesidades financieras de los mismos no superan ni los 5 millones de pesetas.

Además, como rasgos generales de los convenios verticales publicados este año pueden destacarse los siguientes:

a) Continúa apreciándose, como en años anteriores, una notable tendencia a la diversidad de los convenios, que abarca no sólo las funciones y cometidos que desempeñan, que siguen siendo heterogéneos y de lo más variado, sino que se extiende también a su propia denominación (convenios, acuerdos, protocolos), afectando todo ello a su régimen jurídico. Contra lo que cabría esperar en principio, la Ley 30/1992 no ha proporcionado, al menos hasta el momento, un régimen jurídico homogéneo a esta clase de actuaciones, que sigue rigiéndose más por la naturaleza del objeto que prevén que por el instrumento a través del cual se canalizan. Esta diversidad en el régimen aplicable explica, en lo que constituye sin duda un ejemplo elocuente de los problemas que se suscitan, que algún convenio se remita expresamente a la Ley de Contratos del Estado como norma de aplicación supletoria (así, el celebrado entre el Instituto de la Juventud, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la Junta de Andalucía en materia de prestación de servicios de la Oficina Nacional

de Turismo e Intercambio de Jóvenes y Estudiantes), cuando la propia Ley estatal 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas excluye expresamente de su ámbito de aplicación «Los convenios de colaboración que celebre la Administración general del Estado con la Seguridad Social, las *Comunidades Autónomas*, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes Entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí» (art. 3.1.c), sin perjuicio que los principios de la legislación en materia de contratos puedan inspirar la resolución de los conflictos y las dudas, así como colmar las lagunas que se presenten en estos supuestos (art. 3.2 de la Ley). En el caso concreto de esta remisión, y con independencia de su acierto, en función del objeto del convenio, resulta claro que, a la vista de las previsiones taxativas de la Ley 13/1995, puede introducir mayor confusión aún en este campo, ya de por sí muy inseguro respecto de su disciplina jurídica. En este caso, y siempre a la luz de la legislación positiva vigente, a todas luces insatisfactoria, o bien este convenio no es propiamente un convenio de colaboración, y se rige por tanto por la legislación de contratos –de manera directa y no sólo supletoria–, o bien es un convenio, y en este caso el mismo no puede disponer la aplicación supletoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en contra de lo previsto expresamente en ella. La voluntad de las partes no puede establecer pactos *contra legem,* aunque estos sean de todo punto razonables..

b) En segundo lugar, continúa siendo habitual que los convenios prevean la creación de un órgano mixto de seguimiento y control, generalmente bajo la fórmula de una comisión mixta paritaria entre ambas partes, donde deban plantearse las dudas y discrepancias que surjan en la ejecución de las actuaciones previstas, para resolver amistosamente las diferencias que nazcan en la vida del convenio. También resulta cada vez más habitual, hasta convertirse ya en una cláusula generalizada, la previsión de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver las incidencias y, en su caso los incumplimientos que puedan producirse, caso de no ser resueltos a satisfacción de las partes en la comisión mixta correspondiente.

c) Y en tercer lugar, merece destacarse, como rasgo general, la mejora en la publicación de los convenios, siguiendo una tendencia que viene produciéndose en los últimos años. En la actualidad, la publicación oficial de los convenios en el BOE se produce en un plazo que oscila en general entre los dos y los cuatro meses a partir de su celebración. Esta general mejoría cuenta con algunas y graves excepciones, en algunos casos que pueden calificarse como patológicos, en los que el convenio se publica oficialmente con grandes retrasos, y a veces incluso cuando ha perdido ya su vigencia o se han agotado sus efectos (como ocurre por ejemplo con el convenio celebrado entre el Instituto de Salud Carlos III y la Junta de Andalucía para la realización de una encuesta sanitaria, que expiraba a 31 de diciembre de 1996 y que fue publicado en el BOE de fecha 10 de enero de 1997).

Materias sobre las que recaen

Durante 1997 destaca de manera especial el crecimiento de los convenios celebrados en materia de agricultura, que pasa a situarse como el campo en el que mayor número de convenios recae, superando a los celebrados en el sector de los

servicios sociales, que ostentaba este primer puesto con claridad en los últimos años. Los convenios celebrados en esta última materia continúan destacando en segundo lugar, y de hecho, a través de los mismos se articula una considerable serie de planes nacionales específicos (en cuestión de atención a la primera infancia, de protección de familias, de medidas de fomento para el pueblo gitano, de servicios gerontológicos, de atención a drogodependientes, de atención a las mujeres y a la juventud, entre los más destacados), que hace años se instrumentan a través de esta técnica convencional, que concreta para cada Comunidad las previsiones de los planes nacionales correspondientes, acordados normalmente con las Comunidades Autónomas, y reparte los fondos previstos al efecto en los Presupuestos generales del Estado.

En materia de agricultura, este año, y a pesar del gran número de convenios suscritos, éstos giran en torno a unos pocos proyectos generales, que se concretan para cada Comunidad mediante el correspondiente convenio. Así, merece la pena destacar los convenios relativos a la previsión de relaciones interadministrativas relativas a la gestión y pago de subvenciones correspondientes al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Garantía (suscrito con 14 Comunidades Autónomas); los relativos al desarrollo de medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común, especialmente para la producción agrícola compatible con la protección del medio ambiente (suscritos con 15 Comunidades Autónomas), a los que se vincula una importante financiación; y finalmente, diversos tipos de convenios suscritos entre el Ministerio de Agricultura o sus organismos autónomos –muy particularmente del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, INIA– y las Comunidades para desarrollar proyectos también diversos de investigación agraria y de producción de material parental y de ensayo agronómico (en total, más de 70 convenios pueden inscribirse dentro de esta finalidad general). Además, hay que tener en cuenta aquellos otros convenios a través de los cuales se produce una encomienda de gestión a ciertas Comunidades en materia de intervención y regulación de mercados, importantes por la función que desempeñan, y que en esta medida son tratados en el apartado siguiente.

Finalmente, debe notarse este año la cantidad notable de convenios suscritos en materia de vivienda, que tienen en general por objeto el establecimiento de planes y actuaciones de rehabilitación de barrios y de construcción de nuevas viviendas, normalmente en el marco del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre y del Plan de Vivienda 1996-1999. En estos convenios es remarcable la participación de las entidades locales y, en algunos casos, de promotores privados y o de los propietarios de las viviendas afectadas, en los casos de rehabilitación, que aportan una parte sustancial para la financiación de las actuaciones previstas.

Principales actuaciones previstas

Como en años anteriores, los convenios sirven a una multiplicidad de propósitos, bastante heterogéneos, que suelen tener en común únicamente la voluntad de las partes de actuar conjuntamente en un determinado sector o en un proyecto concreto, y la necesidad –o al menos la previsión– de una financiación también

común. Esta heterogeneidad de propósitos da como resultado que los convenios sirvan tanto para proyectar y financiar de forma conjunta una obra pública, la realización de ciertas actividades administrativas, en los campos más diversos (desde la confección de un catálogo bibliográfico hasta la elaboración de encuestas epidemiológicas) o la adopción y ejecución de ciertos programas de actuación (especialmente en el ámbito de los servicios sociales, pero también en el de la cultura, el deporte, la agricultura o el turismo, entre otros). Todo ello ha seguido haciéndose este año, y los convenios siguen presentando así una variopinta multiplicidad.

En 1997, sin embargo, es posible advertir en ciertos convenios una continuidad de propósito o un hilo conductor que los hilvana en torno a la idea central de las relaciones interadministrativas, en cuanto versan, de suerte reflexiva, sobre la propia producción de la actividad administrativa de las partes y su vinculación, proyección o relación con la de las demás Administraciones en el mismo sector. Ello sin duda no constituye una novedad en sí, pues los convenios a través de los cuales las diversas partes acuerdan bien un marco general de relación en determinados ámbitos materiales o bien establecen ciertos compromisos de actuación en torno a ciertos proyectos o materias vienen produciéndose desde los mismos inicios de las prácticas convencionales. Lo novedoso en este año es más bien el hecho de que los principales nuevos convenios están unidos por este hilo conductor común.

Este es el caso, ciertamente, de los convenios celebrados para establecer un determinado tipo de relación respecto de la gestión de fondos comunitarios y para desarrollar medidas estructurales en el ámbito de la política agraria común; para proceder a la intercomunicación de registros; para realizar ciertas encomiendas de gestión; para crear ciertos consorcios; y, finalmente, para establecer un sistema de reconocimientos mutuos de ciertas actuaciones. Por separado, cada uno de estos convenios se proyecta específicamente en el campo de las relaciones interadministrativas, pretendiendo regular (o, mejor, acordar) la relación de las diversas partes en un determinado campo o en una determinada actuación. Lo significativo resulta que los principales convenios celebrados *ex novo* presenten esta misma característica.

Así, deben destacarse de modo especial los siguientes convenios:

a) los celebrados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con diversas Comunidades Autónomas en materia de gestión de fondos del FEOGA, que pretenden articular la colaboración de las partes para posibilitar el establecimiento de varios organismos pagadores de los fondos FEOGA-Sección garantía, de acuerdo con las propias previsiones comunitarias al respecto, que exigen, dado el caso, que exista un organismo coordinador que centralice la información que debe suministrarse a la Comisión Europea. En este sentido, a través de estos convenios se regula la relación entre el organismo pagador de la Comunidad y el organismo estatal de coordinación –el Fondo Español de Garantía Agraria, FEGA–, especialmente en cuanto al libramiento de fondos y al intercambio de información se refiere. Por su parte, el convenio entre el mismo Ministerio y diversas Comunidades Autónomas para desarrollar medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común contempla igualmente un amplio cuadro de relaciones interadministrativas con ocasión de la gestión de las ayudas

que se prevén en los distintos planes y programas de actuación, especialmente en lo que atañe al intercambio de información y a los mecanismos de coordinación y seguimiento.

b) Los convenios suscritos entre el Ministerio de Administraciones Públicas y diversas Comunidades Autónomas para la implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración general del Estado, la Administración de las Comunidades respectivas y la de las entidades locales en el ámbito de cada Comunidad, que permita el intercambio de información entre las diversas Administraciones participantes y que facilite, integre y simplifique los trámites y procedimientos administrativos en los que intervengan las administraciones participantes. Estos convenios se celebran en el marco de un plan general adoptado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997 (publicado en el BOE de 14 de abril), y en los mismos se establecen previsiones diversas sobre criterios comunes de funcionamiento de los registros, sobre la creación de instrumentos y mecanismos de coordinación e interconexión informática de registros y sobre obligaciones y compromisos que contraen las partes para el buen fin del convenio y de los objetivos que en el mismo se establecen, especialmente en lo relativo al intercambio de información y a la atención a los ciudadanos.

c) Los convenios celebrados entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas Comunidades mediante los cuales se opera una encomienda de gestión, al amparo del art. 15 de la Ley 30/1992, en materia de intervención y regulación de mercados, por la cual se prevé que determinadas actuaciones en la materia sean ejecutadas por la administración autonómica correspondiente, de acuerdo con las instrucciones, las condiciones y la forma que determine el organismo coordinador designado en cada caso por el Ministerio. Igualmente, se ha realizado otra encomienda de gestión, de ámbito y alcance mucho más limitado, a través de un convenio suscrito por la Dirección General de Tráfico y el Consejero de Industria del Gobierno de la Comunidad de Murcia, por el cual la Administración de la Comunidad pasa a gestionar el cobro de una tasa en materia de inspección de vehículos, que después ingresará, con la correspondiente minoración por los gastos de gestión correspondientes, en la cuenta de la Dirección General de Tráfico.

d) De especial significación es el Acuerdo de Conferencia sectorial, equiparable a un convenio de colaboración según la Ley 30/1992 (art. 5.3 y 8.2, este último al que se remite de forma expresa el Acuerdo indicado), suscrito por el Ministerio de Educación y las siete Comunidades con competencias educativas plenas para el reconocimiento de actividades de formación del profesorado, y ello tanto por tratarse de un convenio multilateral, adoptado en el seno de una Conferencia sectorial como Acuerdo de la misma (el único publicado como tal en 1997), como también y de forma muy destacada por su objeto y finalidad: el establecimiento de un sistema de reconocimiento mutuo de ciertas actuaciones (en este caso, las actividades de formación, innovación y perfeccionamiento que realice el personal docente adscrito a cada Administración fuera de la misma), que, aún cuando se trate por el momento sólo de un compromiso general más que de un sistema o un procedimiento completo de reconocimiento mutuo, es cues-

tión que puede dar lugar a mayores y mucho más intensos desarrollos, como ha ocurrido también en derecho comparado.

e) Los convenios que crean consorcios para la gestión de ciertos monumentos (como son el Castillo de San Carlos, de Palma de Mallorca, y el Castillo de San Fernando, de Figueres, Girona, suscritos ambos entre el Ministerio de Defensa, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondientes, a los que se une, en el primer caso, el Consejo Insular de Mallorca). En el caso del Castillo de San Carlos se incluyen los estatutos del consorcio que se crea en el propio convenio de creación, mientras que en el segundo, el convenio se limita a la constitución de la junta de promotores del consorcio, encargándole la redacción de los correspondientes estatutos.

f) Y, finalmente, es posible observar la misma finalidad general en orden al establecimiento de relaciones interadministrativas, en este caso centrada en la prestación de servicios administrativos internos, en los convenios suscritos entre el Ministerio de Administraciones Públicas y las diecisiete Comunidades Autónomas para el desarrollo de planes de formación continua de funcionarios, mediante los cuales el Ministerio, a través del INAP, subvenciona actividades de formación, previstas en los planes aprobados, emprendidas por organismos y entidades designados por cada Comunidad. La misma colaboración para la realización de cursos y, en general, actividades de formación, en este caso en el ámbito de la Administración de Justicia, y concretamente para fiscales y secretarios, se advierte en los convenios celebrados entre el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia y los centros correspondientes de las Comunidades con competencias en la materia, estableciéndose mediante los mismos los criterios y los métodos para la elaboración de los programas de las actividades a desarrollar y su propia ejecución y financiación.

Convenios entre Comunidades Autónomas

Durante 1997 sólo ha sido tramitado un convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas como tal: el convenio entre el Principado de Asturias y la Junta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal, por el cual ambas partes se comprometen a facilitar el tradicional movimiento de ganado entre las dos, con las debidas garantías sanitarias. Este es un convenio que, suscrito por los dos Gobiernos autonómicos, fue comunicado al Congreso de los Diputados y al Senado, siguiendo su tramitación sin mayores dificultades.

Sin embargo, continúan produciéndose acuerdos entre Comunidades Autónomas que se vehiculan a través de instrumentos que no reciben la denominación «convenio de colaboración» ni «acuerdo de cooperación» y que no siguen el régimen que el art. 145.2 CE prevé para los mismos. Aún cuando sea difícil obtener una información completa de los mismos, puede citarse algún caso, como es el del llamado protocolo de colaboración entre la Comunidad de Madrid, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla y León en materia de comunicación social. Ciertamente, por su contenido (tanto su objeto directo como la naturaleza de los compromisos adquiridos, que se

limitan a prever que cada parte facilitará a los ciudadanos de las otras residentes en su territorio el acceso a la información que genere su Comunidad de origen, y a estudiar en el futuro concretos mecanismos de coordinación), puede parecer excesivo el régimen previsto en el art. 145.2 CE para los acuerdos de cooperación (en la medida que se pueda entender que el protocolo versa sobre un objeto distinto al de la «gestión y prestación de servicios propios» de las Comunidades participantes), pero parece asimismo que el recurso a una denominación distinta no es motivo legítimo para eludir su cumplimiento, máxime si se tiene en cuenta el criterio estricto que aplicó en su día el Tribunal Constitucional (STC 44/1986, de 17 de abril, en relación con un convenio suscrito entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad de Murcia). Sin duda, como exige el Tribunal, hay que atender a la naturaleza del documento (y en este caso resulta muy dudoso que se trate de un verdadero convenio, del que se desprendan obligaciones jurídicas, y no de un compromiso genérico, de carácter meramente político, del que sólo nacerán obligaciones si éstas se concretan en documentos futuros que sí reúnan la condición de convenios), pero la inseguridad que genera el recurso a un instrumento distinto y no previsto, como único medio para escapar de la rigidez y el control estatal que suponen las reglas del art. 145.2 CE, revela, una vez más, la inadecuación del régimen previsto en esta disposición constitucional a la realidad de la colaboración entre Comunidades, manifestándose más como un obstáculo a la misma que como un incentivo.

Previsiones de colaboración en la legislación del Estado

La legislación dictada por el Estado en 1997 es, como en años anteriores, pródiga en la previsión de mecanismos, medios e instrumentos de colaboración entre la Administración estatal y la de las Comunidades Autónomas, de muy diversa índole.

Por su carácter general y por incidir en el propio régimen de los mecanismos de colaboración interadministrativa que pueden utilizar las Comunidades Autónomas, merece destacar en primer lugar el RD 1317/1997, de 1 de agosto, por el que se establece, con carácter de norma básica, la necesidad de comunicación previa a la Administración del Estado y de posterior publicación oficial de los convenios de cooperación que suscriban tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales con entidades regionales y locales extranjeras al amparo del Convenio marco Europeo sobre cooperación transfronteriza, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, o de los Tratados bilaterales celebrados por España en la materia.

Es igualmente destacable también en este primer plano general la mayor institucionalización que recibe la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, a través de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que eleva su previsión al rango legal, y del posterior Reglamento interno que adopta la propia Conferencia, mediante acuerdo de 5 de junio. Ambas cuestiones, por la especial trascendencia que va cobrando la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto de la Unión Europea, son tratadas de forma específica en un nuevo epígrafe de este Informe.

La legislación estatal recurre con frecuencia, y casi como técnica generalizada, a diseñar la cooperación entre el Estado y las Comunidades mediante fórmulas orgánicas, bien sea creando órganos específicos de coordinación y colaboración entre ambas instancias, bien sea abriendo órganos estatales a la participación autonómica. Este es el caso, en el año que nos ocupa, y entre otros, del Observatorio de la pequeña y mediana empresa, de nueva creación; del Consejo Promotor del Turismo, creado en 1995 mediante acuerdo en la Conferencia Sectorial de Turismo y reestructurado en 1997 con ocasión de la reforma de la Administración turística española; del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, creado mediante la Ley 21/1991, de Industria, y que es objeto igualmente de reforma en 1997; de la Comisión Nacional de reproducción Humana Asistida, creada mediante RD de este año, en cumplimiento de una previsión de la Ley reguladora de esta materia de 1988; el Consejo General de Formación Profesional, que se abre a todas las Comunidades Autónomas y a las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, al haberse producido traspasos de servicios y medios en la materia. Por su especial significación, y por la progresiva implicación de las Comunidades Autónomas en las tareas de gestión de los tributos y en la propia Agencia Tributaria del Estado, propiciada por las reformas legales de la financiación autonómica que se operaron en 1996 y que fueron objeto de un extenso tratamiento en el Informe de este año, merece igualmente la pena destacar la creación, ya en 1997, de una Dirección Adjunta de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Corresponsabilidad Fiscal en la Agencia. Finalmente, algunos proyectos concretos que requieren la colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas recurren igualmente a la creación de órganos mixtos o participados para vehicular tal cooperación (así, por ejemplo, se puede citar la creación de la Comisión Nacional Organizadora de los actos conmemorativos del centenarios del nacimiento de Federico García Lorca, o la reorganización que sufre el Consejo Jacobeo).

Finalmente, cabe destacar algunas previsiones singulares de colaboración que contiene la legislación estatal de 1997: en primer lugar, la modificación de la Ley de puertos del Estado y de la Marina mercante (Ley 27/1992) mediante la Ley 62/1997, por la cual se da lugar a una importante participación de las Comunidades en la estructura y organización de los puertos de interés general, hasta el punto que depende decisivamente de las mismas la designación de los órganos de gobierno portuarios, especialmente del Consejo de Administración, que, no obstante, deberán responder a ciertos criterios establecidos en la Ley estatal, a fin de garantizar la presencia y representación de las diversas administraciones implicadas. En segundo lugar, cabe igualmente destacar la reforma de la Ley 4/1989, de conservación de espacios naturales, por la Ley 41/1997, mediante la cual se reforma el sistema de gestión de los parques nacionales con el fin de posibilitar la participación de las Comunidades Autónomas en la misma, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio. En tercer lugar, cabe destacar el RD 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas, que prevé la cooperación entre el Estado y las Comunidades para alcanzar los fines perseguidos en la norma, especialmente en lo que se refiere a la traducción, edición y distribución de los textos legales.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Extr	Gal	L-R	Mad	Nav	Mur	PV	Mel	Ceu	TOTAL
Adm. Justicia	1		1	1					1	1		1		1			1		1	9
Adm. Públicas	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1			22
Agricultura	9	12	7	6	5	5	6	8	10	10	7	8	6	7	4	6				116
Cultura	1		2	1			1	1	4	3	2		1	2	1	1	1	1		22
Estadística					1		1		4						2		1			9
Obras Públ.					4			1				5								10
Patrim. hist.			1	2		1		1	1		1	1								8
Sanidad	4	2	1	2	1	1	1	2	1	2		4		5			1	2	2	31
Serv. Sociales	5	5	4	6	5	6	3	5	4	4	7	8	3	6	2	7	2	1	1	84
Turismo	3	4						2								1				10
Vivienda	1			4	1	1	1		16	1		1		4	1	1				32
Otras mat. **	1*				1*	2		1	1*	2*		4*		2	1*	2	1*		1	19
TOTAL CCAA	26	24	17	23	19	17	14	23	44	25	19	33	11	29	12	19	8	4	5	372

* Convenio multilateral entre estas 7 CCAA y el Estado en materia de educación

** Incluye convenios en materia de consumo, educación, hacienda, juego, medio ambiente, prestación social sustitutoria y trabajo

GRÁFICO 1

NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 1996 Y 1997

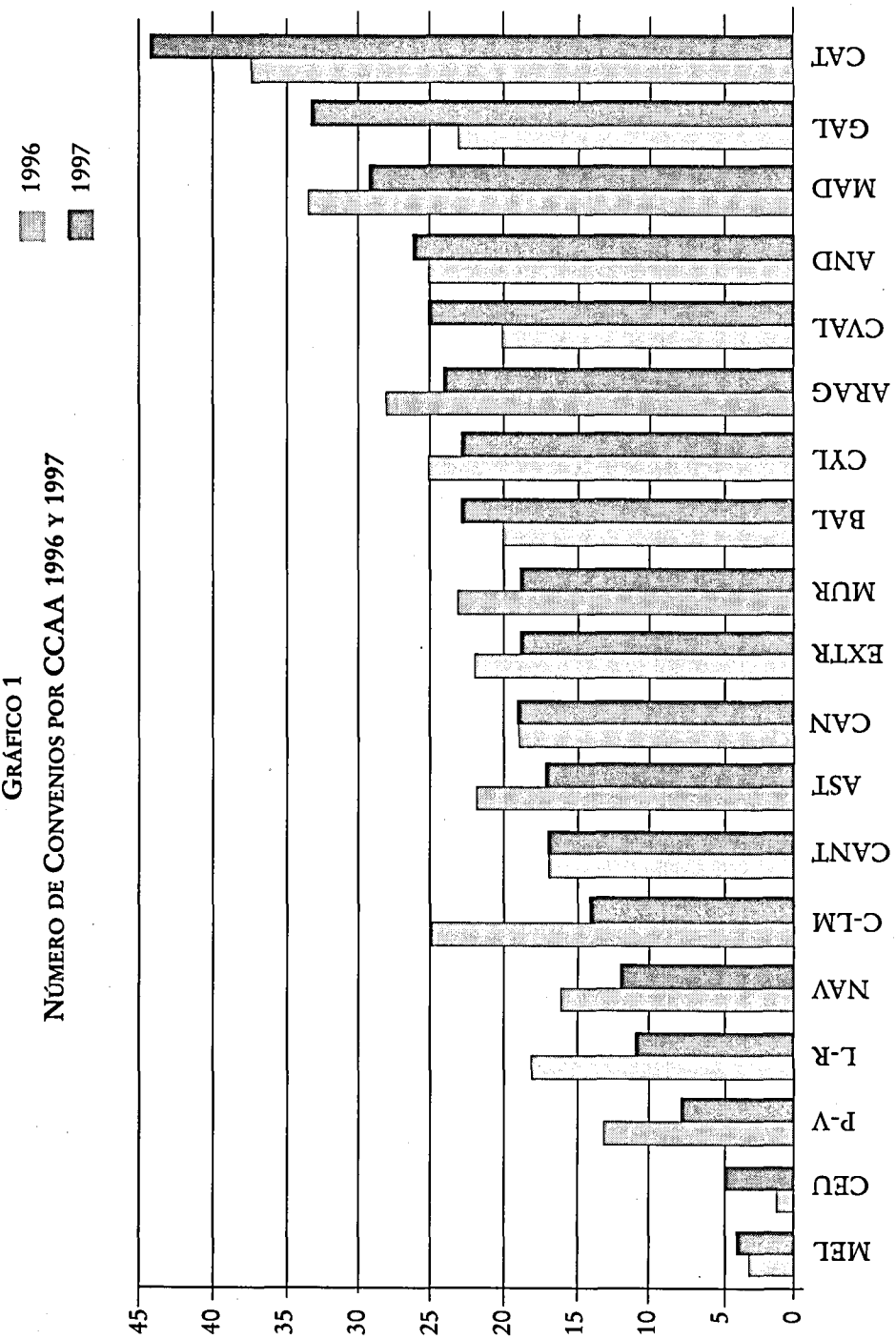


GRÁFICO 2

NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIA

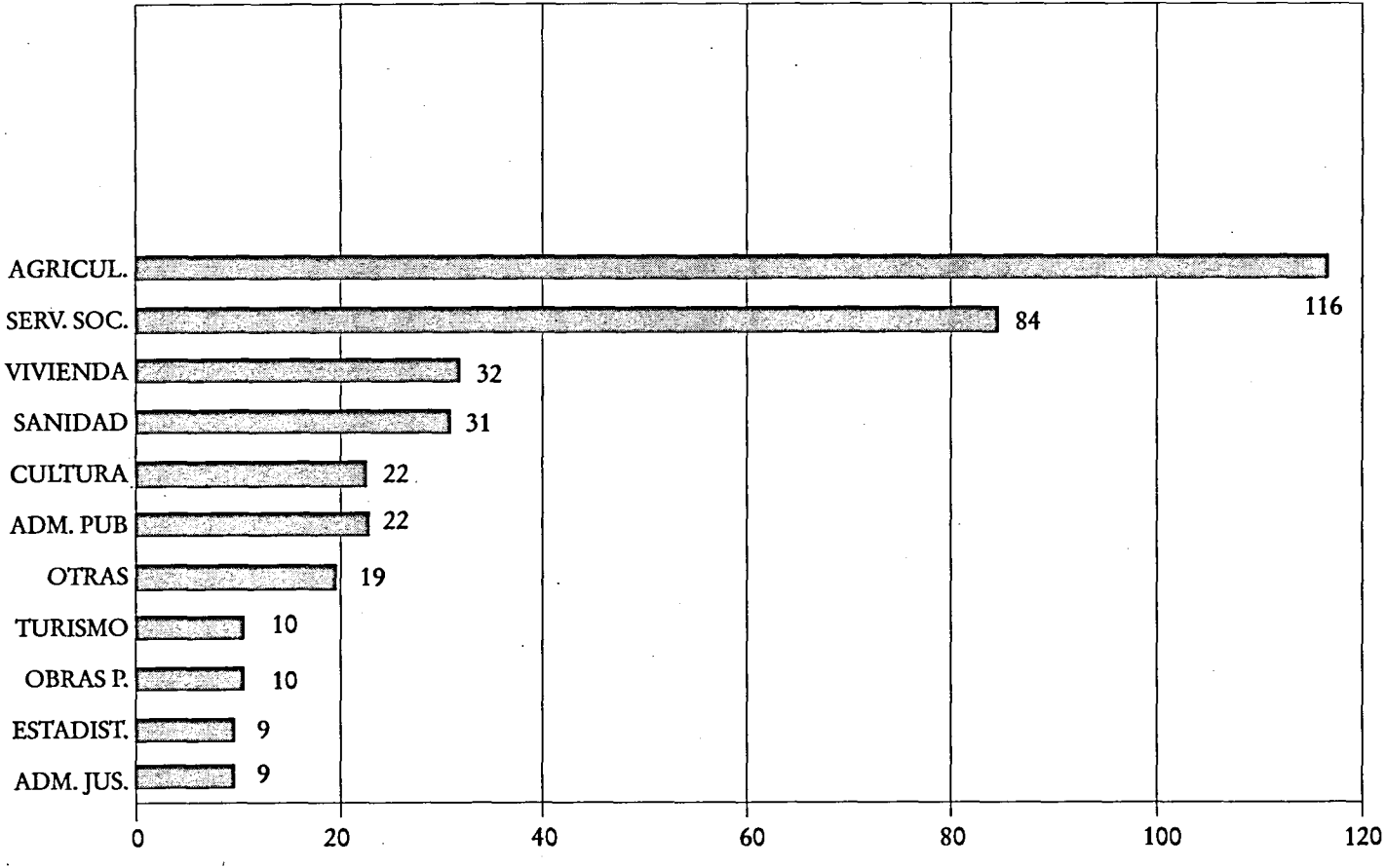
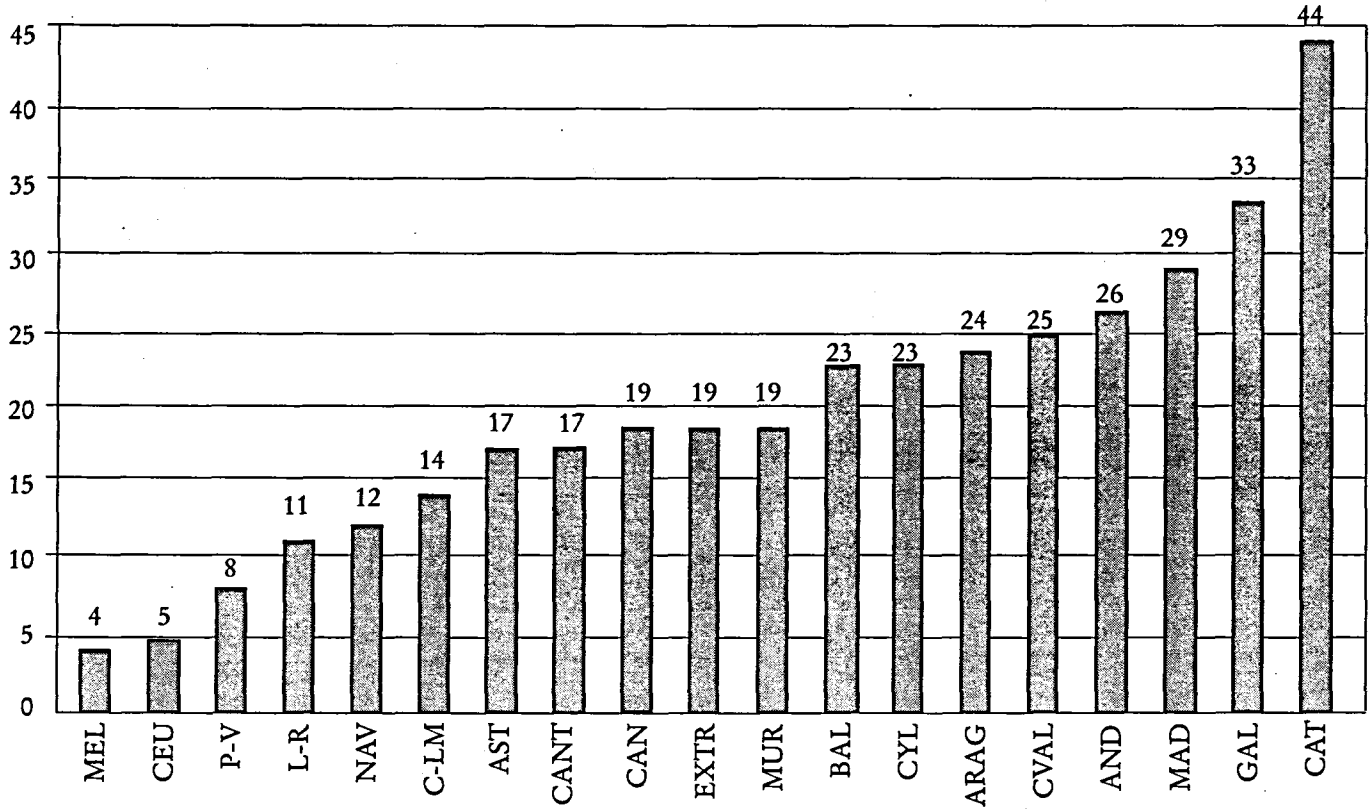


GRÁFICO 3

NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



EL SENADO

Carlos Gutiérrez Vicén

Introducción

El año 1997, segundo de la VI Legislatura de las Cortes Generales, reúne dos características que permiten enmarcar el estudio de la actividad parlamentaria desarrollada en el Senado durante su transcurso.

En primer lugar, comparte con el año anterior las mismas circunstancias que diseñan el panorama político: básicamente, la existencia de un Gobierno del Partido Popular, sostenido por la mayoría simple de que disfruta este partido en el Congreso de los Diputados con el apoyo de otros grupos parlamentarios y por la mayoría absoluta de la que disfruta el Grupo Parlamentario Popular en el Senado. Las consecuencias de toda índole que se derivan de esta situación y del cambio que implica respecto de la pasada Legislatura quedaron reflejadas en el Informe relativo a 1996 y se seguirán apreciando, como es lógico, a lo largo de todo el año 1997.

Además, las relaciones entre las fuerzas políticas gobernantes entre las distintas Comunidades Autónomas no se verán tampoco alteradas, toda vez que las elecciones gallegas celebradas el día 19 de octubre no produjeron ningún cambio en la mayoría absoluta que también ostenta el Partido Popular en Galicia. Es sabido que como resultado del citado proceso electoral se produjo un notable ascenso del Bloque Nacionalista Gallego que reforzó considerablemente su presencia en el Parlamento de esta Comunidad Autónoma. No obstante, esta circunstancia no ha llegado a reflejarse en la composición del Senado a través de los correspondientes Senadores designados por la Comunidad, puesto que el Grupo Parlamentario Socialista pudo mantener al Senador designado por la Comunidad gallega en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Galicia.

Sin embargo, y en segundo lugar, 1997 se diferencia del año anterior en la medida en que no puede ya considerarse como un año de transición. Antes al contrario, instaladas las nuevas circunstancias políticas como base para la acción del Gobierno y de las Cortes Generales, ésta ha comenzado a desarrollarse con fluidez y en el segundo caso, por cierto, con una intensidad muy notable.

En efecto, si la crónica parlamentaria de 1996 destacaba por la parquedad del período efectivo de actividad y por la escasez de las iniciativas tramitadas, como corresponde a un año de disolución de las Cámaras, 1997 va a sobresalir por todo lo contrario; es decir, por tratarse de un año en el que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado han desempeñado un trabajo bastante intenso y complejo que en ocasiones se ha acercado al ritmo máximo observado en pasadas legislaturas. Y para citar un buen ejemplo que apoye esta afirmación, basta con

pensar en la actividad legislativa, fruto de la más típica de las funciones parlamentarias. Mientras en 1996 se tramitaron tan sólo seis proyectos de ley y dos proposiciones de ley, en 1997 se concluyó la tramitación completa de cincuenta y ocho proyectos y de doce proposiciones de ley, algunos de ellos, además, de una gran relevancia como el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, promulgado finalmente como Ley 6/1997, de 14 de abril o el Proyecto de Ley del Gobierno, publicado como Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Pero el tema de la enjundia de la actividad legislativa desarrollada en el Senado es examinado más adelante. Ahora interesa destacar que, sin duda, también se ha producido un incremento muy evidente de la actividad de control en el seno de la cual se han multiplicado las iniciativas. Si el aumento de la actividad legislativa se explica como una consecuencia lógica del «asentamiento» del nuevo Gobierno que inicia su labor como motor de la legislación que le corresponde en los regímenes parlamentarios de nuestros días, el crecimiento de las iniciativas de control encuentra también una explicación directa en las nuevas circunstancias políticas: el grupo mayoritario de los que ejercen la oposición ocupó con anterioridad el poder, de forma que conoce con mucho más detalle que la oposición de épocas anteriores las condiciones en que puede ejercerse y, en otro orden de cosas, todos los mecanismos y especialmente los parlamentarios que sirven para controlar a un Gobierno y a su Administración.

Un ejemplo de este aprovechamiento exhaustivo de las posibilidades de control que ofrece el Reglamento, mediante iniciativas prácticamente desconocidas o escasamente utilizadas en pasadas legislaturas, lo tenemos en las preguntas con respuesta oral en Comisión previstas en el artículo 168 del mismo. Mientras en la pasada Legislatura tan sólo se tramitaron 69 de estas preguntas aunque se presentasen algunas más que, finalmente, caducaron; en el tiempo transcurrido de la VI Legislatura se han presentado 869 de las que se han tramitado ya 654. De éstas 458 se presentaron en los dos períodos de sesiones de 1997 y 299 concluyeron su tramitación en este año.

Algo parecido sucede con las mociones, instrumento de control muy utilizado por el Pleno del Senado en la pasada Legislatura, que fue sin embargo casi desconocido en su variante de mociones de Comisión. En cambio, entre marzo de 1996 y diciembre de 1997, además de mantenerse un número similar de mociones de Pleno, se han presentado 140 mociones de las que 92 concluyeron su tramitación en la correspondiente Comisión.

Evidentemente, esta cuestión puede ser discutible, e incluso habrá quien sostenga no sólo lo equivocado de la interpretación sino también la realidad misma del hecho, manteniendo que precisamente el Grupo Parlamentario Socialista se ha encontrado como uno de los principales obstáculos a su labor de oposición con la dificultad de defender en favor de decisiones o acciones políticas que no llevaron a cabo los sucesivos gobiernos socialistas en años anteriores; causa, en definitiva, de una escasa actividad parlamentaria y de un débil control del Gobierno del Partido Popular.

Pero la discusión sólo es posible si se quiere ver algún tipo de valoración polí-

tica en la argumentación, lo que, como es obvio, está muy alejado de las intenciones de este relato. Por el contrario, si mencionamos este punto es únicamente por el interés de resaltar un rasgo propio de 1997, como es el de la utilización de las posibilidades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como instrumento de control del Gobierno en su política autonómica. Sin perjuicio de tratar con más detalle esta materia más adelante, dejaremos ahora apuntado que en 1997 se ha consolidado una tendencia que ya se anunciaba el año anterior con la celebración del debate sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas el 12 de noviembre de 1996 y que consiste en la celebración de sesiones de control en el seno de la Comisión General en las que participan de manera muy activa los representantes de las Comunidades Autónomas si es que no son ellos quienes directamente solicitan la celebración de la sesión. Estas sesiones han servido, en ocasiones, para buscar el desgaste político del adversario en sus términos más amplios, más que para desarrollar un debate interno de política territorial y para establecer un diálogo entre el Gobierno y cada una de las Comunidades Autónomas, lo que no puede, naturalmente, extrañarnos, dada la implantación nacional que en algunos casos tienen los partidos con responsabilidades de Gobierno en las Comunidades Autónomas.

En fin, en esta misma línea, la mayor actividad de 1997 se manifiesta en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, que tuvo lugar en esta misma Comisión General y después en el Pleno del Senado los días 11 a 14 de marzo.

Este Debate requiere, por méritos propios, una mención específica y detallada puesto que, de todos los episodios senatoriales de 1997, representa sin lugar a dudas el momento estelar, en el que el Senado se convirtió en el centro de la atención nacional. Pero ello no impide que dejemos ahora apuntada una doble conclusión a la que se llegó tras el Debate: Por un lado, la firme convicción de la utilidad de este instrumento para establecer un foro de discusión y diálogo si éste se lleva a cabo al más alto nivel y con la mayor participación posible. Por otro, la sensación, en cierto modo contradictoria con lo anterior, de que este modelo de debates multitudinarios y prolongados en el tiempo no puede servir, por lo aparatoso de su organización, la dificultad de su funcionamiento e incluso por el cansancio que provocan en los participantes y en la opinión pública sus tres días consecutivos de duración, para encarnar en el futuro el mecanismo habitual de encuentro y debate entre los representantes del Gobierno y las Comunidades Autónomas. Probablemente, y pese a la intención de la Reforma del Reglamento de 1994, ni siquiera con un carácter anual. Otra cosa es que esta especie de «cumbres autonómicas» puedan seguir teniendo lugar a través de ésta u otra fórmula, cada cierto tiempo y, entretanto, el examen de la situación del Estado de las Autonomías se realice de forma periódica y continuada en un nivel inferior y con debates o sesiones menos complejas.

Por último, han de encontrar reflejo en nuestra crónica los avances producidos en el proceso de estudio de la reforma constitucional del Senado. Es cierto que la Comisión General se ha concebido como un campo de pruebas o un ensayo con el que experimentar el prototipo de un futuro Senado, pero no se le ha atribuido a ella la responsabilidad de iniciar el proceso de reforma que concluya

en ese resultado. Tal misión se ha encomendado a la Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado en cuyo seno se ha designado una Ponencia que ha desempeñado la mayor parte de la labor desarrollada en este sentido durante 1997. Por todo ello, el protagonismo habitual de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en nuestros anteriores informes debe compartirse esta vez con la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado.

La actividad de control en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Como ha quedado apuntado, la VI Legislatura ha comenzado con un importante incremento de las iniciativas parlamentarias de control al Gobierno respecto de las tramitadas en la legislatura anterior.

Sin ánimo de abrumar al lector con un exceso de datos estadísticos que permitan la comparación numérica, haremos tan sólo mención de la referencia más llamativa que es la de las preguntas escritas: frente a un total de 12.415 preguntas presentadas a lo largo de toda la V Legislatura (de junio de 1993 a enero de 1996), en lo que llevamos de la VI Legislatura, es decir, desde marzo de 1996 a diciembre de 1997 ya se han presentado 15.641, de las cuales 9.696 corresponden al año 1997. Este dato quizá tiene un mayor significado si pensamos que las preguntas escritas son el instrumento de control del Gobierno que por excelencia emplean los Senadores individualmente considerados.

Centrándonos en el control de la política autonómica del Gobierno y, con ello, en la actividad de control desarrollada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, hay que decir que, aunque se han tramitado en la misma preguntas con respuesta oral, no ha sido éste tipo de iniciativas tan frecuente como en el resto de las Comisiones. Así, tan sólo una de sus sesiones, la celebrada el 13 de mayo de 1997, incluyó en su orden del día la tramitación de preguntas al Gobierno con respuesta oral. En concreto, sobre distintos aspectos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; sobre programas de apoyo o fomento de la actividad empresarial y la creación de empleo en las Comunidades Autónomas; y sobre las razones del Gobierno para la retirada de los recursos interpuestos contra las normas forales vascas del Impuesto de Sociedades.

Otro tanto sucede con las mociones de Comisión que no son el instrumento más adecuado para emplear en la Comisión General, habida cuenta de la presencia en la misma de los representantes de las Comunidades Autónomas, que no pueden participar en el diálogo exclusivo entre el Senador preguntante y el Gobierno ni tampoco en el debate sobre un texto que debe aprobar la Comisión. Ésta no ha conocido de ninguna de estas iniciativas en 1997, siendo así que las mociones fruto del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías se aprobaron por el Pleno de la Cámara de forma posterior a la sesión de la Comisión.

Por otra parte, desde que comenzó la VI Legislatura, algunas Comunidades

Autónomas han querido aprovechar las posibilidades que les ofrece el artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, 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». Este mecanismo de convocatoria, que fue empleado por primera vez en la sesión del 12 de noviembre de 1996 sobre el sistema de financiación autonómica acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ha sido utilizado, sobre todo, por las Comunidades Autónomas de Extremadura y Castilla-La Mancha que, ante la gran expectación levantada y la intensidad del debate que tuvo lugar en aquella ocasión, han querido repetir la experiencia, al menos, por dos veces.

Ahora bien, la Mesa y los Portavoces de la Comisión General han fijado ciertos límites a esta facultad de solicitar la convocatoria de la Comisión por parte de las Comunidades Autónomas y no siempre se ha accedido a las peticiones en este sentido, argumentando que la fijación del orden del día es una competencia, según recoge el artículo 71.2 del Reglamento, atribuida al Presidente de la Comisión, oída la Mesa respectiva y teniendo en cuenta, en su caso, el programa de trabajos de la Cámara. Esto fue lo que sucedió con el acuerdo de la Mesa de la Comisión General, adoptado en su reunión del día 23 de septiembre de 1997, por el que se denegaba la solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno ante la Comisión, para que manifestase su intención y posición sobre la celebración de un referéndum consultivo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para que el cuerpo electoral se pronuncie sobre el sistema de financiación autonómica, así como sobre el Plan de Progreso para Extremadura, propuesto por el Presidente de la Junta de esta Comunidad Autónoma. En otras ocasiones lo que ha sucedido es que, sin negar la convocatoria de la Comisión General para conocer de las materias que se proponen, sí se ha establecido un ritmo distinto al solicitado para la celebración de sesiones, como ocurrió con la petición del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de convocatoria urgente de la Comisión a fin de recabar información relativa a las negociaciones y acuerdos adoptados por el Gobierno o que se adopten por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el sistema de financiación de la Sanidad en España. Se acordó, efectivamente, la celebración de un debate sobre financiación sanitaria pero ya en el siguiente período de sesiones en 1998.

En cualquier caso, e independientemente de a quién se deba la iniciativa de la convocatoria, lo cierto es que en la Comisión General de las Comunidades Autónomas el instrumento de control más utilizado ha sido siempre, y también en 1997, el de las comparecencias del Gobierno. En este año, y aparte del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías han tenido lugar tres sesiones de control con la comparecencia de representantes del Gobierno que tuvieron como protagonistas al Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, D. Jorge Fernández Díaz y al Secretario de Estado de Hacienda, D. Juan Costa Climent. El primero acudió en dos ocasiones y el segundo en una, pero en los tres casos se debatieron temas referidos a alguna o algunas Comunidades Autónomas concretas aunque por momentos el debate pudiera extenderse a cuestiones generales.

La primera de estas sesiones fue la celebrada el 13 de mayo con la comparecencia del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, para informar sobre el grado de cumplimiento del Plan de Reactivación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Plan Especial de Cartagena. De forma muy breve podríamos decir que la conclusión de este debate, fue la confirmación por parte del representante del Gobierno del compromiso asumido por éste para llevar a cabo en su totalidad las actuaciones contempladas en el Plan de Reactivación de la Región de Murcia y el Plan Especial de Cartagena, ambos con una vigencia prevista hasta el año 1999.

La sesión celebrada el 23 de junio de 1997 tuvo como objeto la comparecencia del Secretario de Estado de Hacienda para informar sobre diversos aspectos del sistema fiscal del País Vasco. En este caso el debate fue bastante intenso y, por momentos, acalorado, participando en el mismo diversos representantes de Comunidades Autónomas. Ello se debió, probablemente, a que lo que estuvo en discusión no fueron tanto los acuerdos de la Comisión Mixta de Cupo de 27 de mayo, que servirán para regular el modo de cálculo y determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001, como las consecuencias de estos acuerdos para el resto de las Comunidades Autónomas. Incluso, si se sostiene, como hizo el Secretario de Estado, que dichos acuerdos no repercuten en el conjunto de las Comunidades Autónomas, en tanto que las modificaciones que contienen no afectan al sistema financiero de las mismas, lo que centró el debate fue la situación financiera del resto de las Comunidades Autónomas en comparación con la del País Vasco que, en general, y con todos los matices que se quieran añadir, se considera como deseable por todas las demás. Al respecto es muy significativo que entre los representantes de las Comunidades Autónomas presentes no hubiese ninguno del País Vasco.

Finalmente, el 30 de junio de 1997 tuvo lugar otra sesión de control con la comparecencia del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, quien de nuevo acudió a la Comisión, esta vez a explicar los aspectos jurídicos y políticos en que se basaba el Gobierno para presentar los recursos de inconstitucionalidad formalizados contra la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 1997; contra la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1997; y contra la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997; así como el recurso ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra contra el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, por el que se determinan las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Muy resumidamente cabría decir que, en esta ocasión, el representante del Gobierno justificó la presentación de los recursos en la necesidad de mantener las previsiones de contención del gasto público en materia de personal para el año 1997. De forma que la congelación salarial prevista para ese ejercicio para el personal al servicio de la Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes de ella en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no podía verse contradicha por las previsiones que, en un sentido diferente, se

pensasen ejecutar en las Comunidades Autónomas o, como se manifestó de forma expresa, en las Corporaciones Locales. El objetivo último sería el de cumplir con los llamados «criterios de convergencia de Maastricht» en cuanto al nivel de contención de la deuda pública en relación con el PIB, el déficit público, los tipos de interés y la inflación. Objetivo que todos los participantes en el debate dijeron compartir y apoyar. Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo en que tal objetivo se viera en peligro por las previsiones contenidas en las normas recurridas y, en general, se admitía que el conflicto jurídico, en el que se había resumido la cuestión debía ser resuelto, en última instancia, por el Tribunal Constitucional.

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

Junto a las comparecencias anteriores tuvieron lugar ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas otras dos que por la naturaleza de los cargos que asistieron deberían calificarse más bien como sesiones informativas que como sesiones de control.

Así ocurre, en primer lugar, con la sesión celebrada el 5 de mayo, a la que acudieron Dª Rita Barberá Nolla, Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias y D. Pascual Maragall Mira, Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea; ambos para informar sobre la situación, necesidades y perspectivas de las Corporaciones Locales en el marco del Estado de las Autonomías y en el proceso de construcción de la Unión Europea.

Esta sesión puede considerarse como de importancia primordial entre las de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, puesto que ésta es un órgano pensado para articular la función de representación territorial del Senado y resulta evidente que dicha función no se agota en las Comunidades Autónomas, aunque éstas supongan la parte más importante de la misma. A nadie se le escapan las dificultades que entraña el reconocimiento de este hecho, pero ello no obsta para que la cuestión deba abordarse de una manera frontal y abierta como pidieron tanto la Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias como el Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea en lo que podría calificarse como una valiente y decidida intervención.

En resumidas cuentas, los comparecientes hicieron una defensa vehemente de la autonomía local que recibió una buena acogida por parte de todos los miembros de la Comisión, quienes aseguraron que con este acto el Senado quedaba abierto para una mayor participación futura de las Entidades Locales a quienes, sin duda, correspondía protagonizar un papel institucional mayor que el actual. Sin duda esta declaración de intenciones es un buen primer paso. Pero, como decíamos, las dificultades de todo tipo que pueden surgir para habilitar en el Senado un foro en el que la representación local encuentre un eco, no ya igual al de la representación autonómica, sino simplemente adecuado a sus demandas, son numerosísimas y pueden recordarse al respecto, salvando todas las distancias que se quieran, los casos de Ceuta y Melilla que han conseguido estar presentes

en la Comisión General sólo tras superar una fuerte resistencia inicial de algunos grupos parlamentarios.

La segunda de las sesiones informativas se desarrolló el 13 de octubre de 1997 con la comparecencia del Presidente de la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo, D. Miguel Arias Cañete, para explicar la reforma de los fondos estructurales de la Unión Europea. En este caso la sesión tuvo un carácter netamente informativo dada la materia objeto de la misma. El compareciente expuso las perspectivas de modificación de los fondos estructurales europeos y sus consecuencias para España y sus distintas regiones. Existiendo, pues, un interés común en mantener la postura más beneficiosa en conjunto para España todas las intervenciones se manifestaron en este sentido sin que se suscitase mayor polémica. Esto no obstante, la cuestión fue considerada como del mayor interés y así lo demuestra el elevado número de oradores inscritos en el Registro así como la presencia de representantes de cinco Comunidades Autónomas (La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura).

Una segunda actividad desarrollada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la información viene dada por las doce leyes aprobadas en el verano de 1997 para modificar el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común que han aceptado el nuevo modelo de financiación y para fijar el alcance y condiciones de dicha cesión. A ella nos referiremos al tratar de la tramitación de estas normas, bastando ahora con recordar que en diciembre de 1997 remitieron información sobre el ejercicio de las potestades normativas que les concede el nuevo sistema de financiación las Comunidades de Baleares, Cataluña y La Rioja.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que dicha función se suma a otras que ya viene ejerciendo ordinariamente la Comisión, como la prevista en el artículo 56.ñ) del Reglamento del Senado, sobre el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial valorando su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales, que debe ponerse en conexión con el artículo 9.1 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por otra parte, cabría también incluir en la actividad informativa, en un sentido amplio, el conocimiento por parte del Senado de los convenios celebrados entre Comunidades Autónomas. En 1997 esta actividad se ha limitado a la tramitación del Convenio entre la Junta General del Principado de Asturias y la Junta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal.

Calificado como «convenio de colaboración» por las partes firmantes del mismo, este texto no debe considerarse como un acuerdo de cooperación, según la terminología del artículo 145.2 de la Constitución, sino más bien como un convenio para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas. En síntesis, tiene por objeto la agilización de los trámites burocráticos respecto de los movimientos de ganado entre las Comunidades Autónomas de Galicia y de Asturias, así como la colaboración en materia sanitaria mediante la comunicación entre las partes de cualquier incidencia sanitaria que se produzca afectando a ganado proveniente de la otra Comunidad Autónoma, obligándose a

tomar las medidas necesarias para su corrección. Su tramitación en el Senado concluyó con la aprobación por el Pleno de la Cámara, el día 23 de septiembre de 1997, del Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, favorable a la toma de conocimiento de la comunicación de la celebración del Convenio de colaboración entre el Principado de Asturias y la Xunta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal, sin oponer reparo alguno a la misma.

La actividad legislativa

Como se expone al comienzo de este trabajo, el año 1997 ha sido, comparándolo con el anterior muy rico en iniciativas legislativas. Y como de la cantidad nace también la calidad e importancia de aquéllas, puede decirse que en los dos períodos de sesiones de los que tenemos que dar cuenta se ha aprobado un conjunto muy relevante de normas.

Pero esta cuestión se trata en otra parte de este Informe, por lo que nosotros solamente daremos cuenta, y de modo sucinto, de las iniciativas legislativas con contenido autonómico tramitadas este año. Y en esta materia el año 1997 no ha destacado de forma especial. Antes al contrario, si es cierto que el número de iniciativas legislativas con contenido autonómico tramitadas en este año ha sido considerablemente superior al del año pasado, también lo es que, en buena medida, dichas iniciativas eran consecuencia de lo legislado en 1996, y en particular, de las normas que establecieron las bases jurídicas del nuevo modelo de financiación autonómica.

La primera de las iniciativas legislativas tramitadas fue el Proyecto de Ley por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas cuyo texto se remitió al Senado por el Congreso de los Diputados todavía en 1996, aunque la Comisión General de las Comunidades Autónomas no conoció de él sino hasta el 6 de febrero de 1997, siendo definitivamente aprobado por el Pleno del Senado el día 12 del mismo mes y año y promulgado como Ley 2/1997, de 13 de marzo.

La finalidad principal de esta norma es perfeccionar la regulación vigente con anterioridad sobre la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, dándole rango legal e incluyendo en la misma los aspectos fundamentales relativos a su composición, atribuciones y funcionamiento. Por su importancia para las Comunidades Autónomas recibe un tratamiento específico en otra parte de este Informe.

La segunda iniciativa en el tiempo fue la Proposición de Ley por la que pasa a denominarse oficialmente Illes Balears a la provincia de Baleares. Se trata de una iniciativa presentada por el Parlamento de las Islas Baleares que gozó de un amplio consenso que facilitó en grado sumo su tramitación. Ello fue consecuencia, en buena medida, del objeto perseguido por la norma y la simplicidad de su formulación: en su artículo único la Ley establece el cambio de denominación oficial de la provincia de Baleares por la de Illes Balears, de acuerdo con su tradición cultural e histórica y en concordancia con la denominación de la Comunidad Autónoma; por otra parte, en las disposiciones adicionales se permite el

uso del topónimo castellano cuando se utilice esta lengua en libros de texto y material didáctico, así como en otros usos no oficiales y se faculta al Gobierno para adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación de la Ley.

Más tarde, tuvo lugar la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que se promulgó como Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

En este caso la iniciativa, que fue presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha, tuvo una tramitación algo más compleja en el Congreso de los Diputados donde se presentaron hasta 59 enmiendas. No obstante, consiguió recuperarse el consenso y en el Senado no se presentó ninguna enmienda, lo que permitió que la Proposición de Ley Orgánica pasase directamente a la deliberación del Pleno de la Cámara que la aprobó en su sesión del día 17 de junio de 1997.

Por lo que se refiere al contenido de la reforma, ésta se inscribe en el conjunto de reformas de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 146 de la Constitución y que responde a la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la misma. Así, en la línea de las reformas de los Estatutos de Autonomía de Canarias y de Aragón, que se llevaron a cabo en 1996 y de los de la Región de Murcia y la Comunidad de Madrid, cuyas respectivas Proposiciones de Ley Orgánica se están tramitando en el Congreso de los Diputados, el contenido de la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha es muy variado puesto que se ha aprovechado el objetivo fundamental, que era la ampliación y reordenación de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, para modificar algunos otros aspectos de los respectivos Estatutos que no siempre tienen una importancia menor. Todo ello se estudia con detalle en otros lugares del Informe.

El siguiente grupo de iniciativas legislativas que se tramitaron en 1996 en materia autonómica fueron los doce proyectos de ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común que aceptaron el nuevo sistema de financiación, en concreto, a las Comunidades Autónomas de Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana y los dos proyectos de ley sobre el Cupo y el Concierto Económico con el País Vasco.

Se trata de un conjunto de iniciativas sobre las que existía un alto grado de consenso, puesto que todas ellas regulaban cuestiones financieras de carácter bilateral entre el Estado y las correspondientes Comunidades Autónomas que traían causa de previos acuerdos entre las partes. Ello permitió que la tramitación en todos los casos pudiese simplificarse de modo extraordinario y así se empleó, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, el procedimiento de lectura única. No obstante, para ello hubo que celebrar sendas sesiones extraordinarias en ambas Cámaras, puesto que se tramitaron en el mes de julio, finalizado ya el primer período de sesiones. Finalmente, todos los proyectos se promulgaron como leyes numeradas de la 25 a la 38 de 1997, respectivamente por el orden antes enumerado, con fecha de 4 de agosto.

Esta simplicidad de procedimiento no se vio obstaculizada por el hecho de que en las doce leyes de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas se introdujesen doce reformas de los respectivos Estatutos de Autonomía. Dichas reformas se limitaron a modificar el precepto (normalmente alguna disposición adicional) en el que se contiene la relación de tributos estatales cedidos y en el que, en todos los casos, se alude a la posibilidad de su modificación mediante una ley ordinaria afirmándose que, a estos efectos, no se entenderá que hay una modificación del Estatuto que requeriría un procedimiento que, como mínimo, exige la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

En cuanto al contenido de estas normas, es consecuencia de los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas el día 23 de septiembre de 1996 por los que se aprobó un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001. Su estudio corresponde a otro apartado, aunque se hace preciso destacar ahora una de estas disposiciones que es la contenida en el artículo 2.2 de cada una de estas leyes. Este precepto atribuye a las distintas Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la LOFCA, la facultad para dictar para sí mismas normas legislativas en los casos y condiciones previstos por la Ley 14/1996. Lo que resulta más interesante para nosotros, es la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas que, según el artículo 150.1 de la Constitución, debe establecer cada ley marco y que, en todos los casos a que nos estamos refiriendo, prevé la remisión por la correspondiente Comunidad Autónoma a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado de los proyectos de normas elaborados en estas materias.

La cuestión abre interesantes perspectivas al reforzamiento de la función de representación territorial del Senado a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y genera también no pocos y graves interrogantes, como el de qué puede suceder si alguna Comunidad Autónoma incumple la obligación legal de remitir esta información a la Comisión General, si puede ésta reclamársela, o si debe hacerlo si no tiene la certeza de que se haya legislado sobre estas materias (certeza que sólo puede tener cuando efectivamente se haya aprobado alguna ley cuyo proyecto, por tanto, ya ha dejado de ser tal). Pero, en cualquier caso, es un buen reflejo de la vitalidad que está cobrando la Comisión General de las Comunidades Autónomas como órgano centralizador de la función de representación territorial del Senado que, si bien no puede decirse que haga un uso completo de las posibilidades que le reconoce el artículo 56 del Reglamento, quizá encuentre su acomodo por otras vías mediante la asunción de nuevas competencias como ésta.

Además de las anteriores se tramitaron la Ley 37/1997 y la Ley 38/1997, ambas de 4 de agosto. Son normas de carácter técnico que vienen a plasmar en términos jurídicos los acuerdos entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobando, respectivamente, la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001 y la modificación del Concierto Económico con esta Comunidad Autónoma.

Por último, ya en el segundo período de sesiones de 1997 se tramitó la Proposición de Ley Orgánica de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso y Catalán (de Convergència i Unió) que debe incluirse en las previsiones del artículo 150.2 de la Constitución.

La Proposición de Ley contó con una tramitación ciertamente sencilla y pacífica, puesto que ningún grupo se opuso a la susceptibilidad de la transferencia de las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico. Aceptado este principio, sólo se presentó una enmienda al texto original que hacía referencia al régimen transitorio que permitiría a los miembros de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Cataluña incorporarse a la División Central de Tráfico de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y que fue finalmente rechazada, publicándose la norma como Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre.

El debate sobre la situación del Estado de las Autonomías

Como ya dijimos anteriormente, el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías puede considerarse como el episodio más interesante del Senado en 1997. Este escenario, que únicamente cuenta con el precedente del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías celebrado los días 26 y 27 de septiembre de 1994 se debió, además de a la naturaleza del asunto que convocaba a los asistentes, a un conjunto de circunstancias que, es preciso reconocerlo, influyeron tanto como aquélla en el interés despertado en la opinión pública.

Así, por ejemplo, es indudable que la alta concentración de autoridades en una misma sesión parlamentaria atrajo a un numeroso conjunto de informadores de todos los medios de comunicación nacionales y locales. También es cierto que la posibilidad, concedida por el Reglamento del Senado desde su reforma de 1994, de emplear por los oradores en sus intervenciones cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía actuó, asimismo, como un poderoso incentivo de la atención informativa pues, con los antecedentes de 1994 y la sesión constitutiva del Senado en la VI Legislatura, celebrada el 27 de marzo de 1996, ha sido la única ocasión en la que, en un órgano de las Cortes Generales, se han escuchado discursos parlamentarios pronunciados en una lengua distinta del castellano.

En cualquier caso, analizaremos los aspectos formales y materiales del Debate teniendo en cuenta que el mismo adopta sus perfiles actuales con la aparición de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, es decir con la reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial, aprobada el 11 de enero de 1994 y después con la celebración del Debate de septiembre del mismo año.

Desde una perspectiva formal destacan tres aspectos en la articulación del debate. El primero de ellos es, sin duda, el de la organización del desarrollo

del debate tras una cuidada preparación por parte de la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

En esta preparación se tuvo en cuenta el esquema de debates anteriores que, con las oportunas adaptaciones exigidas por la presencia de los representantes autonómicos, se basa en la estructura del Debate sobre el estado de la Nación cuya celebración anual en el Congreso de los Diputados se ha convertido en lo que puede calificarse como una costumbre constitucional. De esta forma, el Debate giró sobre la Comunicación remitida por el Gobierno al Senado y por ello comenzó, tras la apertura de la sesión por los Presidentes de la Cámara y de la Comisión General, con la intervención del Presidente del Gobierno. Tras la correspondiente suspensión de la sesión, ésta se reanudó para escuchar las intervenciones de los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, por el orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Concluidas las anteriores intervenciones se desarrolló la réplica del Presidente del Gobierno y el turno de dúplica de los Presidentes autonómicos con una contestación final de aquél. Seguidamente, tuvo lugar el turno de Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, interviniendo de mayor a menor, comenzando por el Grupo Parlamentario Socialista y concluyendo por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado. Finalmente, tras el turno de Senadores inscritos en el Registro de Oradores y la contestación del Presidente del Gobierno a todas las intervenciones anteriores, concluyó la sesión de la Comisión General, abriéndose un plazo para la presentación de mociones o propuestas de resolución que, como consecuencia del Debate, se discutirían y votarían en la sesión plenaria que tuvo lugar inmediatamente.

Con este volumen de intervenciones no puede extrañarnos la duración excesiva del Debate. Pensemos que, además de los dieciséis Presidentes de Comunidades Autónomas presentes intervinieron los Presidentes de Ceuta y Melilla y que, aparte de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, tomaron la palabra los Senadores inscritos en el Registro de Oradores sumando un total de sesenta y siete intervenciones entre discursos iniciales, réplicas y dúplicas. De esta forma, la sesión que se inició a las diez horas del martes de 11 de marzo se prolongó por tres días, concluyendo a las quince horas del jueves día 13. Esta complejidad influyó también, sin duda, en la falta de dinamismo del debate, puesto que el elevado número de intervinientes impedía la agilidad que, en mayor o menor medida, tienen las sesiones parlamentarias ordinarias. Para hacernos una idea aproximada de este hecho basta con mencionar el ejemplo de la réplica del Presidente del Gobierno al discurso del Presidente de la Generalitat de Cataluña, D. Jordi Pujol i Soley; éste tuvo lugar en la mañana del martes día 11 y la contestación del Sr. Aznar López no se produjo sino hasta la tarde del miércoles día 12, cuando habían concluido todos los discursos de los Presidentes autonómicos.

El segundo de los aspectos formales que es preciso resaltar es el de la utilización del sistema de la lista de oradores en la ordenación del debate muy utilizado en otros Parlamentos y, especialmente, en las Asambleas de las Organizaciones Internacionales, pero desconocido en las Cortes Generales hasta la reforma del Reglamento del Senado. Con ocasión del Debate se planteó la posibilidad de que

hubiese una avalancha de solicitudes de intervención de aquellos Senadores que, conforme al Reglamento, tienen derecho a ello. Dada la inusitada expectación producida por una sesión parlamentaria del Senado, bien hubiera podido suceder algo parecido. Sin embargo, lo impidió el acuerdo entre los dos grupos mayoritarios en la Cámara, no obstante el cual, se produjeron hasta dieciocho inscripciones en el Registro de oradores, aunque luego tomasen la palabra sólo diecisiete de los Senadores inscritos.

En todo caso, el interés de esta cuestión no es simplemente organizativo ni afecta solamente a la duración de la sesión, puesto que lo que late en el fondo de la misma es la discusión sobre el protagonismo del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. En concreto, sobre si recae en el Gobierno y en los Presidentes de las Comunidades Autónomas, con preterición de los Senadores y sobre si esta situación debiera cambiar o no.

En fin, desde este punto de vista estrictamente formal, cabe referirse a un tercer y último aspecto de interés, la posibilidad antes citada, del uso por parte de los oradores en sus intervenciones de lenguas distintas del castellano que sean cooficiales con éste en alguna Comunidad Autónoma. Aparte de la importancia que esta cuestión tenga en cuanto al fondo si descendemos al plano inferior de la simple organización, el uso efectivo de cuatro lenguas distintas por una parte de los oradores supuso un aumento notorio de la complejidad que el desarrollo de una sesión ordinaria en el Senado conlleva, exigiendo la prestación de un servicio de traducción simultánea y la reproducción íntegra de estas intervenciones en el Diario de Sesiones, por exigencia reglamentaria, en castellano y en la lengua en que se hubieran realizado.

Con ello enlazamos con los aspectos materiales del acto que estamos analizando. Al respecto se hace preciso exponer, al menos, un resumen del fondo del debate que recoja los grandes temas que se trataron, para lo cual puede servir de buena guía la Comunicación que el Gobierno remitió al Senado relativa a la celebración del Debate sobre el Estado de las Autonomías con fecha 3 de marzo.

De esta forma, el primero de los grandes temas debatidos fue el del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. En este punto, como es lógico, se manifestaron distintos grados de satisfacción respecto al cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos Autonómicos de 1992; se reclamaron los traspasos necesarios para completar los contenidos estatutarios de las Comunidades Autónomas que se constituyeron por la vía del artículo 151 de la Constitución; se solicitó una aceleración del proceso de ampliación del marco competencial de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, mediante las oportunas reformas estatutarias y el Gobierno se mostró partidario de que dicho proceso fuera homogéneo, abarcando a todas estas Comunidades Autónomas, así como de que se llevase a cabo manteniendo el consenso; asimismo, el Presidente del Gobierno reiteró el compromiso de éste para culminar el traspaso de la educación no universitaria en 1998 y para concluir el proceso de integración de Ceuta y Melilla en el modelo territorial.

En segundo término, se habló del principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas como base fundamental para el funcionamiento

del Estado Autonómico que se hace todavía más necesario con la ampliación de competencias. En esta cuestión también fueron diversas las opiniones expresadas respecto a la utilización de las Conferencias sectoriales y la creación de algunas nuevas como la de asuntos laborales. Vinculado a este tema, se debatió el problema de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación y en la ejecución de las políticas comunitarias europeas, reclamando aquéllas la posibilidad de hacerse oír de forma independiente. Naturalmente, se trató de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, entonces recién aprobada por las Cámaras, así como de la Consejería para Asuntos Autonómicos creada dentro de la representación permanente española ante la Unión Europea en septiembre de 1996.

Además, y como ya ha quedado dicho, otro de los puntos centrales del debate fue el nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, surgido de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Son suficientemente conocidas las posturas de quienes apoyan y quienes se oponen a este modelo. Simplemente diremos aquí, resumidamente, que dichas posturas se expresaron con claridad y detalle y que se produjo una nueva invitación a las Comunidades Autónomas de régimen común que habían rechazado el modelo a sumarse al mismo, invitación que fue declinada por éstas de modo más o menos explícito.

Por el contrario, no hubo un desacuerdo tan claro y abierto en otra de las cuestiones abordadas, que fue la de la necesidad de racionalizar y adecuar la Administración General del Estado. En este tema se habló del entonces Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y, especialmente, de la reordenación de la Administración periférica del Estado. Todo ello con las cuestiones de fondo del reforzamiento de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y de la sustitución de los Gobernadores Civiles por los Subdelegados.

Finalmente, es también sabido que uno de los problemas recordados por la mayoría de los intervinientes fue el de la necesidad de adaptar el Senado al funcionamiento del Estado autonómico con el objetivo de potenciar sus funciones de Cámara de representación territorial. En este punto prevaleció el consenso y pudo escucharse la opinión unánimemente favorable a la revisión de la composición y funciones atribuidas por la Constitución al Senado.

A esta revisión nos referiremos a continuación, pero antes debemos, para finalizar la crónica del Debate, recordar que como consecuencia del mismo se presentaron un total de cuarenta y nueve mociones para su discusión y votación ante el Pleno de la Cámara. De ellas se aprobaron veintiocho, instando al Gobierno a potenciar el proceso de desarrollo autonómico desde varias perspectivas y en diversos aspectos.

Como conclusión, ya lo dijimos, una ambigua sensación de que el Debate había sido un éxito pero también de que no podría repetirse con una frecuencia anual.

La reforma del Senado

Como ya queda reflejado en el Informe, éste no sería completo si no atendiese a la actividad desarrollada en el Senado durante 1997 en relación con su propia reforma. El estudio de este período limitado no puede ofrecer más que una visión parcial y fragmentada de un proceso largo que se remonta a la anterior legislatura y cuyo final es difícil predecir con claridad. Sin embargo, puede afirmarse que en este año la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado ha desarrollado una muy intensa labor que ha permitido situar la cuestión a las puertas de su conclusión en lo que se refiere al trámite senatorial de elaboración de una propuesta. Es decir, con independencia del camino que después tome la reforma y de los resultados que se obtengan, parece que la etapa previa, de consecución de un acuerdo básico sobre los puntos que debe tratar y las líneas generales de la reforma, ya está agotada, aunque hay que reconocer que las posiciones de los distintos grupos parlamentarios al respecto no están, en absoluto, cerradas.

De esta forma debe señalarse que, en la VI Legislatura, la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado, designada en el seno de la Comisión Especial para la reforma constitucional del Senado ha asumido el protagonismo del proceso de reforma, celebrando la mayor parte de sus reuniones durante el primer período de sesiones.

Como es sabido, y resulta una consecuencia lógica de la naturaleza del órgano y sus trabajos, la Ponencia ha trabajado a puerta cerrada. Esto no obstante, conforme avanzaba el ritmo de las reuniones, han ido trascendiendo a la opinión pública algunos de los puntos esenciales de acuerdo que si no pueden considerarse, evidentemente, como elementos definitivos, si sirven para centrar el debate futuro y permiten adivinar por qué senda va a dirigirse la reforma. Estos puntos básicos pueden clasificarse en tres grupos: los principios generales, la composición y las funciones del Senado.

En cuanto al primer grupo, se ha estado trabajando sobre una serie de premisas que parecen no ser discutidas por ninguno de los grupos participantes en el estudio de la reforma. Dichas premisas son: en primer lugar, la necesidad de que la reforma constitucional del Senado se lleve a cabo con el máximo grado de acuerdo posible manteniendo el consenso constituyente de 1978; en segundo término, el mantenimiento de la posición prevalente que la Constitución concede al Congreso de los Diputados en el bicameralismo imperfecto o atenuado por el que opta; en tercer lugar, la limitación de la reforma al Título III de la Constitución, al menos de modo fundamental; por último, la utilización, en función de los preceptos reformados, de la vía establecida en el artículo 167 de la Constitución, es decir, del procedimiento de reforma constitucional ordinario o no agravado.

Respecto de la composición del futuro Senado las propuestas han sido variadas. Algunas de ellas fueron conocidas por los medios de comunicación siendo en algún caso, incluso, objeto de cierto debate. Sin que podamos concretar en exceso, cabría decir que entre las propuestas que no recibieron un veto frontal por ninguno de los participantes en el proceso de estudio están las siguientes: el

aumento del número de Senadores designados por las Comunidades Autónomas y la correlativa disminución del número de Senadores elegidos por sufragio directo mediante circunscripciones provinciales; la coincidencia de las elecciones al Senado con las elecciones autonómicas del grupo de Comunidades Autónomas que han sincronizado sus procesos electorales, cuestión esta que podría ir acompañada o no del carácter permanente de la Cámara Alta, excluyéndola de la posibilidad de su disolución excepto por lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional agravado del artículo 168 de la Constitución; la unificación de los distintos regímenes existentes respecto a los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución, en orden a no exigir como requisito para la designación por la Comunidad, la ostentación del cargo de diputado autonómico; y la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, cuya participación voluntaria en los debates que tuvieran lugar en el Senado habría de fomentarse, especialmente, en el procedimiento legislativo.

Por último, la clave de la reforma se encuentra en las funciones que vayan a atribuirse al nuevo Senado. Al respecto, existen diversas opciones que han sido objeto de consideración. Entre ellas se encuentra la de convertir al Senado en la Cámara de primera lectura para la tramitación de determinadas iniciativas, especialmente las iniciativas legislativas de marcado contenido autonómico. También se mencionó la posibilidad de reforzar la posición del Senado, introduciendo una nueva fase en el procedimiento legislativo integrada por un debate previo o un informe sobre el contenido autonómico que se produciría en iniciativas de similares características a las del supuesto anterior.

En otro orden de cosas, se han planteado otras modificaciones en la regulación actual de las funciones del Senado que estarían orientadas a la potenciación de su carácter territorial, como la ampliación de los supuestos en que se utilizaría el mecanismo del artículo 74.2 de la Constitución con participación de la Comisión Mixta paritaria entre el Congreso y el Senado que resolviese los conflictos entre Cámaras; el reforzamiento del Senado en cuanto a las posibilidades de uso de la figura del veto sobre iniciativas procedentes del Congreso; la revisión del sistema de plazos que recoge el artículo 90 de la Constitución; la atribución a la Cámara Alta de la toma en consideración de las iniciativas legislativas surgidas de las Asambleas de las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 87.2 de la misma; etc.

Además de estos aspectos, existe otra serie de cuestiones respecto de las que el acuerdo será seguramente más difícil de conseguir y cuyo estudio parece haber sido retrasado a un momento posterior en el que la reforma goce de un mayor grado de madurez. En este grupo estarían los problemas relacionados con los hechos diferenciales, la lengua y cultura propias de las Comunidades Autónomas, su derecho civil, la foralidad y la insularidad.

Es evidente que el futuro de la reforma dependerá de la manera en que se aborden todas estas cuestiones, y también que el resultado de la misma y el plazo en que se vaya a terminar son elementos difíciles de anticipar, dado el actual grado de madurez del proceso. Pero también es obvio que ése es un tema que no corresponde tratar aquí. Nosotros debemos concluir y quisiéramos hacerlo con una precisión que, si no encuentra en este Informe su más correcto acomodo,

tampoco es del todo ajena al mismo. A fin de cuentas, la parte del Informe relativa al Senado es un buen reflejo de la complejidad de las tareas que se le encomiendan y de la eficiencia con la que las desarrolla.

En definitiva, no se trata de ofrecer al Senado una defensa que no necesita, pero sí de situar el problema de la reforma en sus justos términos, pues, con demasiada frecuencia, se confunde la necesidad de actualizar las previsiones constitucionales respecto a la representación territorial que se le atribuye al Senado con una crítica generalizada de la Cámara Alta que minusvalora de forma global su posición y su trabajo.

A nuestro juicio, esta crítica, a fuerza de ser repetida, va adquiriendo una solidez tanto más preocupante cuanto injusto es el fondo de la misma. Por ello queremos exponer nuestro apoyo a una visión más optimista respecto al Senado, la labor que desarrolla y el futuro que le está reservado. Esta postura se va abriendo paso en la doctrina y, además, está recibiendo ya algunos reconocimientos políticos. Valga por todas, quizá como la más significativa para cerrar estas páginas, la mención de las palabras del Presidente del Gobierno en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, quien incluyó entre sus aspiraciones la de poder contribuir al cumplimiento de las funciones constitucionales del Senado, al margen de reconocer que las cumple «con total corrección e, incluso, de modo ejemplar», en momentos como los del citado Debate.

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

Como rasgos sobresalientes sobre los demás, el año que se comenta ofrece la consolidación de una situación política ya prefigurada desde el comienzo de la V Legislatura –iniciada a mediados de 1.996– que está caracterizada por dos notas exactamente inversas a las que existían con anterioridad. Por una parte, la gobernabilidad interna aparece garantizada con la coalición formada por el PSOE y el Partido Andalucista; por otra, la dificultad de entendimiento se plantea ahora en las relaciones con el Gobierno central. Con independencia de la lectura que cada cual pueda extraer de este cambio de situación tan rotundo, lo ocurrido constituye un buen ejemplo de la capacidad del sistema democrático para ofrecer soluciones superadoras de situaciones aparentemente agotadas.

En su proyección externa, el ejercicio se ha caracterizado por el enfrentamiento entre el Gobierno andaluz y el presidido por el Sr. Aznar. Ciertamente, se percibe una sensación de pugna continua que a primera vista pudiera decirse motivada tan sólo por el distinto color de las formaciones políticas en conflicto. Pero no hay que engañarse en esto; esa confrontación ha contado con serios argumentos que se conectan a asuntos muy relevantes y especialmente dados a la discrepancia, lo que explica perfectamente –no prejuzgamos sobre el acierto o no de las tesis defendidas– una legítima postura de desacuerdo. En efecto, no puede decirse que la beligerancia sostenida por el Gobierno andaluz haya sido gratuita o ilógica, dada la existencia de intereses territoriales afectados que la Comunidad Autónoma ha tenido a bien defender desde su desde su propia apreciación de los problemas; y dado el hecho, tan obvio como fundamental, de que el partido socialista se encuentra fuera del espectro de los partidos que actualmente acuerdan la política general del Estado.

El asunto principal que ha polarizado esa confrontación no ha sido otro que el del nuevo modelo de financiación autonómica. El ejercicio se abrió con unas intensas negociaciones tendentes a evitar el litigio constitucional y que se centraron en la aceptación o no de una propuesta de transacción formulada por el Gobierno andaluz, que ofreció asumir el nuevo modelo a cambio de una cifra de 476.000 millones de pesetas en que estimaba el perjuicio que generaría a la Comunidad Autónoma dicho sistema. Tales negociaciones tuvieron un agrio final en el que es mejor no detenerse. Ello condujo al Consejo de Gobierno a interponer sendos recursos de inconstitucionalidad contra las tres Leyes estatales definidoras del nuevo sistema (Vid. más abajo, «Conflictividad»). Por su parte, el Parlamento andaluz también planteó recursos ante el TC contra las leyes estatales, siendo la vez primera desde su creación, que la Cámara ha hecho uso de ese derecho.

Apoyaron de consuno la interposición de los recursos los dos partidos de la coalición. El PP estuvo en contra tanto de la acción del Gobierno como del Parlamento; y el grupo de IU-Los Verdes-CA optó por seguir otra estrategia, criticando la iniciativa del Ejecutivo, aunque compartía el fondo de la impugnación –así se argumentó. Presentó dicho Grupo una proposición no de ley ante la Cámara para que ésta acordase interponer el recurso de inconstitucionalidad; y solicitó –con aval de más de 100.000 firmas– la celebración de un referéndum. Con esta actitud quedó expresivamente confirmado el alejamiento ya existente entre los partidos de izquierda en esta región.

Una acción complementaria tuvo lugar meses después –15 de julio– con la presentación por el Gobierno andaluz de un recurso de inconstitucionalidad contra el R.D. Ley 7/1997 de 14 de abril, que aprueba los porcentajes de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001. En este contexto adquiere una importancia decisiva la influencia del censo de población, considerando la Junta de Andalucía como irrenunciable una financiación basada en el censo real, punto éste que abre un nuevo capítulo conflictivo.

Paralelamente a lo anterior, ha estado en primer plano durante el ejercicio el tema de la financiación sanitaria. Ha existido aquí un duro forcejeo con el Gobierno central que iniciaron conjuntamente los presidentes de Andalucía y Cataluña (conformes en no aceptar un sistema basado en la participación de las Comunidades Autónomas en el PIB) pero que no llegó a fraguar en un modelo conjunto, quedando diferida la aprobación del sistema –tal fue la postura del Sr. Pujol– a la decisión del Congreso. Finalmente se logró un consenso sobre los fondos de sanidad entre las Comunidades de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Canarias, adoptándose como criterio básico de reparto el de la población protegida. A mediados de diciembre, la Junta de Andalucía y el Ejecutivo nacional cerraron positivamente este episodio.

Otro conflicto no menos llamativo ha surgido en torno a la financiación de los daños causados por las inundaciones que se produjeron en el catastrófico invierno que abrió el año 1997; daños de toda índole que afectaron muy especialmente a la red de carreteras. En esta gran controversia, que ha enturbiado mucho las relaciones, pueden distinguirse dos fases: una primera plagada de estimaciones muy diversas sobre la cuantificación de los daños –dada la variedad de éstos y de las competencias administrativas implicadas– de todo lo cual quizás sea lo destacable a estas alturas la idea final de una reparación compartida al cincuenta por ciento entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que elevaría la aportación del primero a una cifra de 126.000 millones de pesetas. La segunda fase se conecta con la frustración de esa expectativa y se basa en el hecho de que habiéndose redactado un borrador de Real Decreto-Ley concediendo un crédito extraordinario por la cifra indicada e incluso anuncios de anticipos inminentes, el Real Decreto-Ley 4/1997 de 14 de marzo estableció una cifra de 20.000 millones, a distribuir entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana. Diversos sectores e instituciones reaccionaron con dureza, constituyendo una llamada «plataforma por la mejora del Decreto». El Gobierno central ha condicionado la ampliación de las ayudas a la evolución económica española. Por su parte, el Parlamento andaluz aprobó el 18 de junio una Ley con el fin indicado, concediendo un cré-

dito extraordinario por importe de 10.000 millones de pesetas a repartir entre diversas Consejerías, para cuya financiación autorizó al Consejo de Gobierno las oportunas operaciones de endeudamiento.

En cuanto a la política interna, el pacto de legislatura ha funcionado en lo fundamental aunque no cabe omitir el coste que ello ha supuesto si nos atenemos a las numerosas fricciones y actitudes críticas habidas e incluso los no escasos conatos de ruptura que se han producido, si bien es verdad que las partes –o al menos la del partido mayoritario– siempre han dejado claro que las disensiones no comprometían el acuerdo institucional alcanzado. Por consiguiente, puede decirse que las discrepancias habidas entre los socios en el Gobierno no han sido sino episodios menores que, más que mostrar la fragilidad de la unión, han constituido un buen banco de pruebas para contrastar la resistencia del consenso básico existente entre los dos partidos.

Dicho consenso se ha materializado en asuntos de notable trascendencia, tales como la postura común ante el sistema de financiación autonómica adoptado por las instancias centrales, así como en el tema de la financiación sanitaria; el apoyo del PA –no sin contrapartidas– a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998; o el rechazo a peticiones de la oposición para crear Comisiones de Investigación; así, sobre la Expo'92 –ello tuvo lugar en mayo de 1996–; sobre las deficiencias de la Autovía A-92; y también sobre el llamado *caso Intelhorce*, especialmente significativo ya que éste implica directamente a determinados miembros del partido socialista. En igual sentido hay que registrar la retirada del PA de la Comisión del *caso Ollero*. En fin, puede ilustrar sobre el funcionamiento del consenso el hecho de que en un solo día la Asamblea pudiera aprobar cuatro leyes –y no de segunda fila–, algo desconocido en la historia del Parlamento andaluz. En suma, sobre la marcha de la coalición quizás nada pueda ser más elocuente que la propia apreciación que de ella tiene la oposición, que suele calificarla de continuo con expresiones que revelan la idea de encontrarse ante una coalición hermética.

Todo ello ha ido paralelo a un progresivo fortalecimiento del PA, que ya cuenta en el Gobierno con dos Consejerías, la de Turismo y Deporte y la de Relaciones con el Parlamento. Precisamente, la primera disposición que publica el Diario Oficial en 1997 se refiere a la creación de esta última Consejería, que pone así a disposición del preexistente Consejero de Relaciones con el Parlamento (PA) un Departamento propio. No ha quedado en esto el ascenso del papel de dicho partido, que ha conseguido o tiene planteadas otras muchas exigencias al Grupo mayoritario. Ello ha motivado alguna vez las críticas del PSOE por lo que ha estimado como un afán desmedido de sus socios.

Sobre todos los episodios en los que hubo algún peligro de ruptura de la coalición destaca la confrontación habida con motivo de la vulgarmente llamada *Ley de Drogas*, que sostiene un régimen de prohibiciones muy intensas sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas. Tales prohibiciones fueron postuladas en principio precisamente por el PA y con ellas fue aprobada la Ley por unanimidad el 18 de junio de 1997. Posteriormente, el propio PA, con ocasión de elaborarse el Proyecto de la futura Ley del Deporte, exigió que se excepcionaran las prohibiciones de la *Ley de Drogas* respecto al patrocinio deportivo, por considerarlas el líder anda-

lucista Sr. Pacheco Herrera contrarias a los intereses de Andalucía, dados los grandes eventos deportivos que se celebran en esta Comunidad (pruebas automovilísticas y de motociclismo en el Circuito de Jerez, Ryder Cup, Vuelta ciclista, carreras de caballos, etc.) y el perjuicio directo que ello supone para la industria andaluza, especialmente para el área del Sherry. Las encontradas posturas de ambos grupos sobre dicha cuestión, en principio irreconciliables, hallaron finalmente salida a través de una fórmula incorporada al Proyecto de Ley del Deporte que en verdad rebaja el rigor de la *Ley de Drogas* en cuanto al patrocinio deportivo.

Se han producido otros amagos de abandono de la coalición por parte del PA; ello aparte de las numerosas críticas de dicho partido a su socio del Gobierno, que a veces han exasperado los ánimos; y algún que otro exceso verbal entre dirigentes concretos que representaron algún peligro para la estabilidad del pacto.

Pero en definitiva debe prevalecer el dato del funcionamiento real de la coalición en las cuestiones esenciales, factor trascendental para el PSOE y de la que obtiene el PA un beneficio superlativo pues no hay que olvidar que dicho partido cuenta tan sólo con cuatro representantes en un Parlamento de ciento nueve diputados. Puede entenderse, desde la óptica del juego democrático, que éste último partido haga esfuerzos a diario para preservar su identidad de cara al futuro; y esta es lectura que cabe dar a su línea política, sin que valoremos aquí su modo de hacerla. Pero al margen de factores anecdóticos, lo cierto es que el hecho mismo de una coalición en las tareas de gobierno constituye una experiencia nueva en Andalucía y supone un gran aporte a la cultura democrática de la que será beneficiario el porvenir, con independencia del espectro político que exista en cada momento.

En cuanto a los datos económicos y sociales significativos, hay que señalar que el PIB ha alcanzado en Andalucía un crecimiento del 2,9%, lo que supone un nivel inferior al de la media nacional (3,3%) y un retroceso sobre la tónica de años anteriores, en los que dicho nivel fue superior al del conjunto del Estado. En la actualidad, el nivel de renta en Andalucía es de 1,22 millones de pesetas/habitante, muy lejos aún del de Baleares, Cataluña o Madrid, que superan los 2 millones de pesetas/hab.

Nuevamente, 1997 ha deparado un excelente comportamiento del sector turístico situando a Andalucía como la región más turística después de Baleares y Canarias; y la producción agrícola, tras la superación de la larga etapa de sequía, ha experimentado un aumento del 21,5%. Asimismo, creció el sector industrial, y sigue siendo sector estrella el de servicios, aunque éste no tiene virtualidad para incidir de forma decisiva en el problema principal de la región, que no es otro que el del mercado de trabajo.

Los datos de la balanza comercial arrojan datos muy estimables, pues a diferencia del ejercicio anterior el saldo es positivo en unos 50.000 millones de pesetas. En ello ha influido considerablemente el aumento de las exportaciones agrarias en un 17% sobre el año anterior.

En cuanto a la tasa de inflación, el ejercicio ofrece la singularidad de que esta Comunidad Autónoma alcanza su IPC más bajo desde que existe este indicador económico. Sobre una media nacional del 2% (muy por debajo del nivel de convergencia europea, que se sitúa en el 2,7%), la tasa internanual en Andalucía ha

marcado un registro del 1,6%, lo que objetivamente representa una sobresaliente contribución a los objetivos de la Unión Monetaria. Sólo Aragón rebaja en una décima dicha tasa.

Los datos del desempleo son decepcionantes: 888.200 desempleados al término del año (datos EPA). Con toda la precaución que exige el manejo de estos datos (la economía sumergida, entre otros posibles factores distorsionantes), las dos fuentes fundamentales, Institutos Nacionales de Estadística y de Empleo, ofrecen una tónica parecida: resultados que no hacen vislumbrar una salida a corto plazo de este importante problema. La cuestión es tanto más preocupante si se tiene en cuenta el énfasis que habían puesto en la creación de empleo para este año tanto el Gobierno central como el autonómico, dentro cada cual de sus respectivas competencias y posibilidades de incidir directa o indirectamente sobre las relaciones laborales y el mercado de trabajo.

En Andalucía, tales resultados han alertado a la clase política y los demás agentes sociales y ponen en entredicho la eficacia del Pacto andaluz por el Empleo acordado el 21 de abril, en el que se han puesto tantas expectativas. Los análisis de ciertos informes recientemente aparecidos vaticinan un repunte del paro en 1998 y ello debe obligar a la adopción de medidas de choque contra esta lacra de Andalucía y una reacción solidaria del empresariado. De entrada, se ha intensificado la demanda de la Junta de Andalucía sobre el traspaso de las competencias del INEM sobre políticas activas de empleo –en línea con lo ocurrido ya en Cataluña y Galicia– lo que parece va a ser objeto de negociación en un futuro no lejano.

Como hechos sectoriales más señalados pueden seleccionarse dos: la firma del Pacto Andaluz por el Empleo y el problema del olivar. El llamado PDEA ha sido el tercer acuerdo celebrado en Andalucía entre la Junta, sindicatos y empresarios y generó en su momento grandes esperanzas. Con una inversión pública prevista de 200.000 millones de pesetas, los objetivos fundamentales del acuerdo tripartito son la creación de empleo estable (subvención de la Junta de hasta 700.000 pesetas por puesto de trabajo), la potenciación de las inversiones empresariales y el fomento de ayudas a las empresas. Sin embargo, los datos del desempleo que arrojó la EPA de noviembre han puesto en crisis la paz inicial y se ha acusado a la parte empresarial de falta de colaboración, lo que no ha aceptado la CEA.

En materia de Agricultura han de registrarse los problemas suscitados por las OCM de la Unión Europea sobre el olivar y las frutas y hortalizas que afectan de modo especial a la producción agrícola andaluza. Particular inquietud ha levantado en la región el Proyecto del Comisario Franz Fischler para la reforma de la OCM del aceite, cuyo inquietante desenlace está a punto de producirse cuando escribimos estas líneas.

Instituciones básicas

Parlamento

A) Actividad parlamentaria en general.

A lo largo de 1997 fueron presentadas ante el Parlamento 5.782 iniciativas, cifra que incrementa la actividad parlamentaria con relación a ejercicios anteriores. De ellas han llegado a tramitarse el 64%.

Sobre todas las iniciativas destaca el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado durante los días 7 y 8 de mayo. Este debate anual (salvo en el año en que tienen lugar las elecciones al Parlamento autonómico) ofrecía la particularidad de ser el primero de este tipo correspondiente a la V Legislatura. Por consiguiente, el Gobierno andaluz comparecía en unas circunstancias muy distintas a las del último celebrado en julio de 1995, cuando gobernaba en minoría y pendía sobre su estabilidad la circunstancia de un Presupuesto prorrogado. No es de extrañar que en esta ocasión el nuevo dato de la coalición constituida entre el PSOE y el Partido Andalucista atrajera buena parte de los juicios a favor y en contra vertidos en el Debate.

Era razonable presumir *a priori* que en esta ocasión las discusiones se centrarían en mayor medida que otras veces en los asuntos genuinamente internos, dejando a un lado la política nacional y sus personajes, así como las descalificaciones puras y simples. Sin embargo, ya en los días previos al Debate se elevó el tono de crispación por un duro cruce de acusaciones entre el PSOE y el PP que, paradójicamente, se referían a políticos no pertenecientes al Parlamento andaluz, aunque andaluces. Concretamente, Felipe González, a quien tachaba el PP de ser instigador de las hostilidades del Gobierno del Sr. Chaves hacia la política del Gobierno central; y el Ministro de Trabajo Sr. Arenas, a quien por su doble condición de líder del PP en Andalucía y miembro del Gobierno central, imputaba el PSOE el ejercicio de una política dirigida al desgaste del Gobierno andaluz y contraria a los intereses de la Comunidad Autónoma. Por consiguiente, los prolegómenos ya colocaron el Debate en derroteros poco centrados en los problemas internos merecedores de reflexión.

En su exposición inicial, el Presidente valoró muy positivamente la estabilidad política alcanzada gracias al Gobierno de coalición surgido de la V Legislatura lo que a su juicio había infundido tranquilidad a los agentes económicos, logrando positiva traducción en los buenos datos económicos y sociales detectados. En este sentido destacó la contribución de Andalucía al crecimiento económico nacional, e incluso vaticinó la creación de 300.000 nuevos empleos antes del final de la Legislatura. Por otra parte, el Presidente reafirmó sus ofertas de diálogo con el Gobierno de Madrid, haciendo recuento de los asuntos que han propiciado las asperezas surgidas (financiación autonómica y sanitaria, insuficiente apoyo económico por las inundaciones catastróficas de primeros de año, falta de eficacia ante Bruselas sobre la reforma comunitaria del mercado del aceite, gestión de la Alhambra...), confrontación de la que hacía responsable al Gobierno central, en cuanto generador de dichos problemas. En esta línea lanzó una crítica para los acuerdos entre el Gobierno del Sr. Aznar y los nacionalistas del País Vasco y Cataluña por entender que producen el debilitamiento del Estado de las Autonomías como consecuencia de lo que calificó como intercambio mercantil de intereses. Afirmó el Sr. Chaves el apoyo de su Gobierno al objetivo de Maastrich, siempre que los esfuerzos se repartan por igual entre todas las autonomías y no haya recortes en las políticas de bienestar.

Junto a esta proposición de diálogo el Sr. Chaves apostó por la pactación en otros ámbitos; así, abogó por el Pacto Local con las Corporaciones Locales de Andalucía y puso especial énfasis en la propuesta de celebrar un pacto escrito de todas las fuerzas políticas e instituciones de la Comunidad Autónoma para

evitar los localismos y los constantes agravios comparativos que plantean las ciudades y provincias andaluzas. Es de presumir que el Proyecto de línea AVE Córdoba-Málaga tuviera mucho que ver con esa última reflexión, dada la intensa polémica que a diario ha venido propiciando dicho tema.

En cuanto a la política sectorial de su Gobierno, el Sr. Chaves defendió el sistema educativo público; en el ramo de salud prometió profundizar en la reducción de las listas de espera; y en el ámbito social postuló por la continuidad de la línea de acción ya emprendida, de la que eran ejemplos la Ley de atención a las drogodependencias y el ya aprobado Plan para la comunidad gitana.

Por su parte, el portavoz del Grupo Popular, Sr. Atencia, relativizó la incidencia de la acción del Gobierno andaluz sobre los datos económicos y sociales glosados por el discurso presidencial, atribuyéndolos a la buena marcha de la economía nacional. En general, calificó de irreal y triunfalista el diagnóstico del Sr. Chaves. A juicio del representante del PP, más consecuente con la situación era debatir sobre los casos de corrupción (señaladamente los casos Ollero, Montaner e Intelhorce), terreno éste en el que no llegó a situarse el debate pero que produjo suma tensión y cruce de palabras fuertes. Imputó los celos locales y provinciales aludidos por el Sr. Chaves no más que al centralismo del gobierno socialista y rechazó la firma de cualquier pacto al considerar a dicho Gobierno no merecedor de ningún crédito.

El Sr. Rejón, portavoz del Grupo IU-Los Verdes-CA (Grupo que se escindiría a final de año a solicitud de Los Verdes), imputó a la bondad del año agrícola, beneficiado por las lluvias, los datos económicos positivos. En cuanto al tema de la financiación autonómica atribuyó la responsabilidad del conflicto tanto al partido del Gobierno central como al del Gobierno andaluz, acusando a éste de mantener una confrontación permanente con Madrid con fines puramente partidistas. También el Sr. Rejón invitó a situar el debate en los casos de corrupción, lo que suscitó una réplica de la parte socialista, recordando al portavoz de IU cómo ese método de hacer política, practicado en el pasado reciente por dicho partido, le había conducido a una posición parlamentaria prácticamente marginal. Por otra parte, hizo hincapié el Sr. Rejón en reprochar la conducta del Partido andalucista como «cómplice» de la nueva hegemonía de los socialistas andaluces.

Por su parte, el portavoz del Partido Andalucista Sr. Pacheco se mantuvo en la línea que viene caracterizando la postura de este Grupo en esta etapa de su coalición en el Gobierno: un básico apoyo a la gobernabilidad y una constante actitud formal de «desmarque», evitando su confusión con el PSOE ante la opinión pública. En esta línea, no se recató el Sr. Pacheco en acusar al Sr. Chaves de satisfacer su particular interés partidista en la pugna que mantiene el PSOE andaluz con el Gobierno central –hay que recordar, no obstante, que el PA ha apoyado plenamente la postura de Andalucía sobre el tema de la financiación autonómica–; y por otra parte, el Sr. Pacheco insistió en dejar bien claro que los casos de corrupción argüidos por la oposición no alcanzaban a su partido. Sin embargo, en el plano sustancial hay que resaltar el hecho significativo de que el PA retirase 17 propuestas de resolución que eran rechazadas por el Grupo Socialista, con el fin de evitar que los dos Grupos de la oposición pudieran asumirlas y votarlas.

El Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma se saldó con la aprobación de 65 resoluciones, propuestas por los Grupos PSOE (20), PA (26), PP (5), IU (14).

B) Actividad legislativa.

La producción legislativa de la Cámara ofrece signos claros de reactivación como consecuencia lógica del consenso de los dos grupos que han suscrito el Pacto de Legislatura, línea que todo indica se incrementará a juzgar por los nuevos proyectos de leyes que se preparan. Como tantas veces se ha dicho, el índice real de una genuina labor legislativa lo constituyen las normas de corte sustantivo o regulador de instituciones jurídicas. En este sentido, son más las Leyes de esta clase que se encuentran en puertas, que las aparecidas en el año que se comenta. Es de interés dejar constancia del estudio realizado por un grupo de investigación de la Universidad de Huelva, dirigido por el Profesor PORRAS NADALES, sobre los 15 años de funcionamiento de la Cámara andaluza, según el cual resulta un bajo porcentaje de leyes de carácter singular (sobre economía, hacienda y finanzas); y en cambio, un alto índice relativo de leyes sustantivas (60), lo que sitúa al Parlamento de Andalucía en tercer lugar, detrás de Cataluña y Galicia en cuanto a este tipo de producción legislativa cualificada.

— Ley 1/1997 de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Sin duda alguna se trata de la decisión de más alcance social, cuya aparición ha venido urgida por el vacío normativo generado por la Sentencia constitucional 61/1997 de 20 de marzo, que declaró la nulidad de numerosos preceptos del T.R. de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el R.D. Legislativo 1/1992 de 26 de junio. La práctica desaparición de esta norma en aspectos cruciales del planeamiento y la gestión urbanística, ha dejado de repente huérfanas de normativa aplicable a las Comunidades Autónomas que, como Andalucía, se encontraban muy retrasadas en cuanto al ejercicio de sus facultades legislativas sobre la materia. En los últimos años dicho retraso encontró una justificación objetiva, pues no parecía razonable impulsar una legislación propia estando pendiente de recaer una decisión constitucional sobre una Ley que fue atacada –no debe olvidarse esto– no sólo por cuestiones competenciales, sino de fondo, aunque luego el T.C. haya basado la inconstitucionalidad sólo en lo primero. El retraso del TC en dictar Sentencia fue deteriorando al propio tiempo el desfase normativo de las Comunidades que no se apresuraron antes de 1990 a hacer su propia legislación.

En esta Comunidad, que sólo había dictado con el máximo rango la Ley 1/1994 de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, el panorama que dicha Sentencia puso a la vista no fue otro que el de unos trescientos planes urbanísticos en marcha y un enorme vacío legal. Desechada la idea de redactar una Ley del Suelo de nueva planta, se optó por dictar una Ley de artículo único limitada a asumir como derecho propio el texto de los preceptos declarados nulos por el T.C., si bien con carácter provisional y hasta tanto se dicte la futura Ley del Suelo autonómica, a cuyo efecto se insta al Consejo de Gobierno a presentar un Proyecto de Ley en el plazo de un año. La «ley puente» que comentamos fue aprobada por el procedi-

miento de lectura única y contó con el apoyo de todos los Grupos, excepto el PP que se abstuvo al hallarse en una posición difícil, como explicaremos.

La Ley en cuestión levanta problemas que son imposibles de detallar aquí. *Grosso modo*, en el plano formal se discute la técnica seguida, al «resucitar» la Ley unos preceptos «expulsados» del ordenamiento por el Alto Tribunal. Pero a nuestro juicio, más criticable es que la Ley se limite a citar los números de los artículos asumidos, cuando debiera haber transcrito su contenido, como deber derivado del principio de seguridad jurídica y de publicidad de las normas (art. 9.3. CE), ya que el texto de esos artículos, por efecto de la Sentencia, perdió su carácter jurídico, pasando a ser otra cosa. También en este plano formal hay que destacar que la Ley andaluza, publicada el 26 de junio, retrotrae su vigencia al día 25 de abril de 1997, fecha en la que fue publicada la STC 61/1997, al objeto de cubrir ese breve tracto temporal. A pesar de la aparente sencillez de esta operación es muy interesante el problema que plantea en el campo de la teoría de las fuentes ya que entre la fecha en que se dicta la Sentencia (20 de marzo de 1997) y en la que esta se publica (25 de abril de 1997) apareció el Real Decreto-Ley 7/1997 de 14 de abril, sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales (con entrada en vigor el 16 siguiente), disposición que no se ajusta a la doctrina de la citada Sentencia constitucional –ya dictada pero aún no publicada– ya que el artículo 2°.2. del citado Real Decreto-Ley fija el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación en el 90% del aprovechamiento-tipo del área de reparto, siendo así que el Fundamento Jurídico 17 de la Sentencia anula el artículo 27 de la Ley del Suelo de 1992 –que establecía el 85%– precisamente porque el Estado fija el porcentaje cuando lo que puede establecer, de acuerdo con su competencia para dictar bases, es un *mínimo* de aprovechamiento (o un máximo de cesión, según otras interpretaciones). Aunque dicho Real Decreto-Ley pueda igualmente considerarse inconstitucional en dicho punto, por inherencia con el artículo 27 de la Ley del Suelo declarado nulo, lo cierto es que aquél estuvo vigente por unos días con anterioridad a la *publicación* de la Sentencia –y por tanto, de la vigencia de la Ley andaluza– y ello no deja de plantear algunos problemas, al menos teóricos, respecto a los derechos que pudo generar la medida adoptada por dicho Real Decreto-Ley, aunque fuera en un interregno tan breve. El asunto también suscita la cuestión de si tienen alguna eficacia las Sentencias dictadas aunque no publicadas (art. 38.1. LOTC), cuestión que también plantean las leyes antes de su aparición en el Diario oficial, aun teniendo en cuenta lo previsto en el art. 9.3. CE.

La principal cuestión de fondo tiene mucho que ver con lo anterior y deriva de haber asumido la Ley andaluza la solución del 85% que establecía el referido artículo 27 de la Ley del Suelo; una solución igual a la adoptada por las Comunidades de Extremadura, Castilla-La Mancha, Navarra e incluso el País Vasco, que en este punto no apoya el criterio del PP y CiU, que abogan por un *mínimo* de aprovechamiento del 90%, según el Proyecto de Ley que actualmente se tramita.

En Andalucía, el sector de los promotores urbanísticos defendía la supresión pura y simple de las cesiones obligatorias, mientras que la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), incluso los municipios del PP, exigían el 15%. Ello explica la difícil disyuntiva del PP de Andalucía en el Parlamento, finalmente resuelta con su abstención.

— Ley 2/1997 de 18 de junio, de crédito extraordinario para atender las reparaciones de los daños causados por los temporales de lluvias.

El contexto en el que surge esta Ley ya ha sido comentado más arriba. Se dicta para financiar una serie de inversiones, por importe de 10.000 millones de pesetas, en obras de emergencia para restablecer la normalidad de la red viaria, caminos rurales, obras hidráulicas, agricultura, regadíos, centros docentes, viviendas, patrimonio histórico-artístico, etc. Se trata de una típica Ley formal de autorización en materia presupuestaria, dictada de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 42 de la Ley 5/1983 de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

— Ley 3/1997 de 1 de julio, de creación de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

Ya la Ley autonómica que rige el sistema universitario de Andalucía (Ley 1/1992 de 21 de mayo) contemplaba la creación en dos años de otra Universidad pública en Sevilla que habría de asumir, junto a la Hispalense, las grandes demandas de este distrito universitario. Surge, pues, la Universidad Pablo de Olavide con un notable retraso, en gran parte motivado por los sucesivos aparcamientos del Proyecto de Ley a consecuencia de los avatares parlamentarios de los últimos años. Sus normas han sido ahora aprobadas por unanimidad de los grupos, aunque con discrepancias en lo que concierne a la financiación.

Se ubica «la Olavide» en el complejo de la antigua Universidad Laboral, un magnífico espacio sito muy cerca de la ciudad, con una capacidad para acoger en doble turno a 30.000 estudiantes. Se configura inicialmente con seis centros y ocho titulaciones (Ver ficha normativa). Su arranque efectivo ha tenido lugar en el presente curso (1997-1998), con la impartición de dos Licenciaturas (Derecho; Administración y Dirección de Empresas) y dos Diplomaturas (Relaciones Laborales y Ciencias Empresariales)

— Ley 4/1997 de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de drogas.

Las distintas iniciativas legislativas que prácticamente todos los grupos han presentado en los últimos años con el fin de atajar este enorme problema, especialmente intenso en Andalucía tanto por factores socioeconómicos como por su estratégica situación geográfica ha fraguado en esta Ley, resultante de un Proyecto del Gobierno que mereció el consenso unánime de los grupos, aunque el texto ya llevara el germen de un grave desacuerdo posterior, ya relatado más arriba y en el que insistiremos aquí dada la repercusión que ha tenido.

La Ley define la drogodependencia como una enfermedad de carácter social y regula todas las secuencias del fenómeno: *prevención* (iniciada ya en los centros docentes), *atención* (mediante asistencia sanitaria especializada), *rehabilitación* social e *inserción* sociolaboral. Se incluyen en el ámbito de la Ley las ludopatías, aunque éstas no constituyen, obviamente, adicción a drogas. La Ley confiere a la Administración un papel muy beligerante, dentro de unas posibilidades muy mediatizadas por las competencias estatales, y ello se expresa principalmente en la colaboración en la lucha contra el narcotráfico –novedad sobre otras leyes similares–, la supresión de relaciones con cualquier entidad condenada por blanqueo de dinero procedente de ese mercado y la previsión de fuertes sanciones (de hasta 100 millones de pesetas).

La ambición de la Ley se muestra en la equiparación a los estupefacientes que hace del tabaco y las bebidas alcohólicas (o «drogas no institucionalizadas»). Curiosamente, esta equiparación fue propuesta por el PA, por considerar que el consumo de estos productos constituye la antesala de la drogadicción propiamente dicha, de tal forma que la norma incluyó la prohibición de publicidad de estos productos en los centros docentes, instalaciones deportivas y recreativas, centros sanitarios, dependencias administrativas, etc. Tal solución contó con el apoyo, además de los grupos parlamentarios, de la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía; no así de instituciones empresariales como la CEA, la Federación de Bodegas de Jerez, el Consejo regulador de la Denominación de Origen «Brandy de Jerez», etc. Esta última, a más de estimar disparatada dicha equiparación, denunciaba la inconsecuencia que suponía la adopción de unas medidas que venían a castigar un sector que produce el 90% del brandy que se produce en España y que reporta una facturación de 60.000 millones de pesetas anuales, dejando inerme al sector ante las pruebas deportivas de carácter internacional que se celebran precisamente en el marco del Jerez, tal como el campeonato del mundo de motociclismo. Idéntica tesis fue la posteriormente defendida por el PA con ocasión del Proyecto de Ley del Deporte, como antes quedó contado.

— Ley 5/1997 de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Surge con esta Ley el CES, como órgano consultivo en materia socioeconómica y laboral, adscrito a la Consejería de Trabajo e Industria. Como trasfondo de la norma, son destacables los problemas previos surgidos en torno a la composición del Organo. Cuenta éste con un Presidente y treinta y seis Consejeros divididos en tercios: organizaciones sindicales, patronal y un grupo mixto con representantes de distintas procedencias (ver ficha normativa). El problema se planteó por la negativa, especialmente por la patronal (Confederación de Emprésarios de Andalucía, CEA), a aceptar la inclusión en el Consejo de las Organizaciones agrarias como sector independiente. Dichas organizaciones (UAGA, UPA) promovieron movilizaciones al entender como injustificable la exclusión de un sector que representa el 15% de la población activa en Andalucía y que cuenta con representación en los Consejos Económicos español y europeo. La patronal agrícola ASAJA llegó a pactar con la CEA su participación en el Consejo, aunque a través de dicha Confederación.

— Ley 6/1997 de 12 de diciembre, de concesión de crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 3 de marzo de 1996.

El Pleno aprobó este Proyecto de Ley del Gobierno que tiene por objeto la concesión de un crédito extraordinario por valor de 1.058 millones de pesetas, con el que se da cumplimiento a lo previsto en los artículos 45 a 47 de la Ley Electoral de Andalucía 1/1986. La Ley fue aprobada por asentimiento de todos los Grupos.

— Ley 7/1997 de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998.

Precedido de las controversias propias de una norma tan principal, que además opera con un volumen económico de tanta magnitud, la Ley fue aprobada con los votos de los Grupos socialista y andalucista, con la oposición del PP e IU. El Presupuesto para 1998 asciende a 2,43 billones de pesetas, el de mayor volumen de todas las Comunidades Autónomas, siguiéndole Cataluña con 1,9 billones. Ello representa un crecimiento del 6,48% sobre el Presupuesto anterior. El endeudamiento previsto supera los 120.000 millones de pesetas, aunque se cumplen los límites previstos en el Pacto de estabilidad. El mayor crecimiento presupuestario corresponde a la Consejería de Gobernación y Justicia (82%) –consecuencia de la asunción de competencias en materia de Administración de Justicia– y el menor a la Consejería de Cultura (3,7%). Las Consejerías regidas por el PA experimentan un crecimiento superior a la media.

— Ley 8/1997 de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros.

Se trata de la ya habitual «ley de acompañamiento. Crea diversas tasas y adopta medidas en materia presupuestaria referidas a las empresas de la Junta de Andalucía, quedando sometidas a control financiero las fundaciones, consorcios y demás entidades en los que la representación de la Junta sea mayoritaria. También incorpora medidas en materia de recaudación y de contratación administrativa, éstas referidas a los supuestos en que cabe el reajuste de las anualidades de los contratos. Mayor extensión dedica la Ley a la regulación de las fianzas de arrendamientos y suministros, estableciendo el ámbito de la obligación, el de los sujetos obligados a efectuar el depósito y un severo cuadro de infracciones y sanciones. Pero sobre todas destacan las normas relativas a la Función Pública –un sector muy necesitado de una nueva Ley general– y especialmente las que regulan el sistema de acceso a la condición de funcionarios del personal interino, un problema específico que gravita sobre la Administración de la Junta de Andalucía y que debe resolverse, aunque de manera ponderada, sin marginar otros principios e intereses concurrentes; aplicando, en suma, las amplias posibilidades que ofrece la propia doctrina del T.C., sin sobrepasarlas.

Las iniciativas legislativas presentadas en 1997 y que se encuentran en tramitación al término del ejercicio son las siguientes:

— *Proyecto de Ley de los derechos y la atención al menor.*

— *Proyecto de Ley del Plan Estadístico de Andalucía.*

— *Proyecto de Ley de Salud de Andalucía.*

— *Proposición de Ley del Voluntariado de la Comunidad Autónoma (Grupo Popular).*

— *Proposición de Ley de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Grupo Popular).*

— *Proposición de Ley relativa a régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros de las personas con disminución visual acompañadas por perros guía (Grupo Andalucista).*

— Proposición de Ley reguladora del servicio y funcionamiento de los kioscos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (iniciativa legislativa popular)

— Propuesta de Proposición de Ley [a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados] relativa a medidas urgentes para el fomento de empleo, la mejora de las relaciones laborales y la protección social (Grupo Izquierda Unida-Los Verdes)

Aparte de estas iniciativas legislativas formalmente presentadas en la Cámara, el Gobierno se propone presentar, o tiene ya presentados, otros Proyectos de Ley de los que destacamos aquellos que por su más avanzada tramitación podrían ser aprobados en 1998. Así, los del *Deporte, Cooperativas, Cajas de Ahorro, Tasas y Precios públicos, Bienes de las Entidades Locales, Consultas populares locales, Atención a personas con discapacidad, Ordenación Farmacéutica de Andalucía, Protección y atención de personas mayores, Suelo, Carreteras, Regulación de las áreas de servicios del transporte de mercancías por carreteras, Modificación de la Ley de Publicidad institucional, Espectáculos públicos y Actividades recreativas, Solidaridad en la Educación, Modificación de la Ley de Archivos...*

Gobierno

En cuanto a su estructura, sólo cabe dejar constancia de la creación de la Consejería de Relaciones con el Parlamento, nuevo Departamento cuyo titular es el ya existente Consejero de la misma denominación. Asimismo, se modifica el nombre de la Consejería de Gobernación que pasa a denominarse de Gobernación y Justicia, con motivo de las competencias asumidas sobre Administración de Justicia.

Justicia

Hay que traer a primer plano un hecho de tanto carácter institucional como es el del traspaso de competencias en materia de Administración de Justicia, que fue operado por los Reales Decretos 141/1997 (provisión de medios personales) y 142/1997 (medios materiales y económicos), ambos de 31 de enero, lo que en el aspecto orgánico ha supuesto la modificación interna de la ahora llamada Consejería de Gobernación y Justicia que es la que asume esta responsabilidad; una solución, por cierto, distinta a la propugnada por la Presidencia del TSJ de Andalucía consistente en la creación de una Consejería específica del ramo.

La inauguración de este importante traspaso tuvo lugar el 1° de abril, siendo valorado por la Comisión Mixta en un montante de 20.000 millones de pesetas (los dos tercios son para gastos del personal) y la asunción de 5.552 funcionarios repartidos en los 425 órganos judiciales existentes en Andalucía; una planta judicial de envergadura sobre la que pesa la tradicional penuria de medios así como el ya proverbial atasco, representado en 40.000 asuntos pendientes en el momento del traspaso, sólo en las Salas de lo Contencioso-administrativo (Salas de Granada, Málaga y Sevilla). Las competencias a ejercer son muy amplias; concretamente, las generales posibles, salvo las que corresponden al CGPJ y las de

Instituciones Penitenciarias cuya carga económica hace desaconsejable su asunción por el momento.

Tal acontecimiento tuvo la mejor acogida, creando en la judicatura lógicas expectativas de mejora. Sin embargo, en la recta final del año han aflorado tensiones, con motivo de la reducción de la plantilla de personal de apoyo –interinos–, y la protesta de los Presidentes de las Salas de lo Contencioso, denunciando la situación como insostenible dado el incremento de la litigiosidad y la falta proporcionada de medios. Este hecho ha tenido mucho eco y ha dado pie a la reacción inmediata de la Junta que asegura pondrá en marcha un plan de choque, a través de créditos extraordinarios, para superar el colapso (50.000 asuntos de lo contencioso) en dos o tres años.

Por otra parte y como un efecto derivado de la asunción de dichas competencias la Junta de Andalucía ha entendido que le corresponde percibir los intereses bancarios que generan los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales, petición que también otras Comunidades competentes en la materia habían cursado al Ministerio de Justicia y que contó desde un principio con la negativa del Gobierno Central. Se ha estimado que los rendimientos por tal concepto son superiores a los 2.000 millones de pesetas anuales, cifra que la Consejería de Economía y Hacienda habría de recibir directamente del BBV, entidad que en la actualidad, y hasta el año 2001, tiene encomendada la gestión unificada de tales ingresos.

Sobre esta base, y aun a riesgo de conflicto constitucional, a finales de año se ha dictado el Decreto 287/97 de 23 de diciembre, que aunque respeta el contrato en vigor relativo a las cuentas que precisen mantener los órganos judiciales, regula la gestión de estos ingresos, incluso las condiciones para que ciertos depósitos deban transferirse a la Tesorería de la Junta de Andalucía. El Gobierno central ha formalizado, efectivamente, la impugnación ante el TC cuando cerramos estas líneas.

Ejercicio de las competencias

La actividad ordinaria del Ejecutivo en cuanto a producción normativa revela un alto número de Decretos, muchos de los cuales ofrecen un importante contenido regulador de relaciones trascendentes para la vida ciudadana. Ello viene a equilibrar las carencias que en este sentido ofrece la producción normativa parlamentaria, al menos en el año que estamos considerando. Por sectores de actividad cabe destacar a continuación algunas disposiciones de especial relevancia e incluso algunas acciones de relieve no estrictamente normativas.

No han sido escasas las disposiciones *organizatorias*, como viene siendo la tónica. Destacan sobre todas ellas, en cuanto afectan directamente a la propia distribución de poder entre las Consejerías, la creación de la de Relaciones con el Parlamento (D. 536/1996) y la modificación de la antes denominada Consejería de Gobernación, que añade a este nombre el de Justicia (D. 83/1997), hechos que ya hemos comentado. Ya en segundo plano hay que citar la reestructuración orgánica de la Consejería de Medio Ambiente como consecuencia de la supresión de la Agencia de Medio Ambiente (AMA), organismo que antes ejercía descentralizadamente estas importantes competencias. También es destacable la

creación de una Subdelegación del Gobierno andaluz en el Campo de Gibraltar, con sede en Algeciras, lo que implica el reconocimiento del peso específico que tiene esta comarca de la provincia de Cádiz, si bien mantiene su adscripción orgánica a la Delegación del Gobierno de esta provincia. Cabe igualmente resaltar la creación de la Comisión Interdepartamental de Salud, órgano participado por todas las Consejerías al que se encarga el control y la evaluación de los objetivos del Plan Andaluz de Salud.

Otro grupo de disposiciones singulares inciden sobre la organización y regulación del sector público andaluz, destacando la constitución de la Empresa Pública «Hospital de Poniente» de Almería, una entidad que ya fue creada por la Ley de acompañamiento de final del ejercicio anterior y que funciona bajo el régimen de las ahora llamadas por la LOFAGE «Entidades Públicas Empresariales». Tomando las denominaciones de esa Ley estatal –a puros efectos descriptivos– cabe señalar la incidencia que en su régimen jurídico han experimentado los Organismos Autónomos Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS), Instituto Andaluz de la Juventud, Instituto Andaluz de la Mujer y Centro Andaluz de Arte Contemporáneo. También se han modificado los Estatutos de una *entidad pública empresarial*, la Empresa Pública «Puertos de Andalucía», cuyo Consejo de Administración queda actualizado en su composición.

Cabe incluir en este capítulo la aprobación por el D. 245/1997 de un Manual de Diseño Gráfico para todas las instituciones de la Junta de Andalucía, llamado a uniformar los logotipos utilizables y proyectar una imagen definida y moderna de la Comunidad, acción que a pesar de su aparente inocuidad no estuvo exenta de críticas por parte de la oposición, incluido el anuncio de IU de emprender una acción judicial por entender que con dicha imagen el Gobierno absorbía y difuminaba la individualidad del Parlamento.

En cuanto a la Función Pública son destacables los Decretos reguladores de la integración de los funcionarios transferidos por la Administración del Estado (D. 81/1997) y del ingreso en la Función Pública (D. 214/1997) por el sistema de oposición libre y para las convocatorias de promoción interna por concurso-oposición, disposición nacida en principio para atender la Oferta de Empleo público de 1996 y que prolongará no obstante su vigencia, condicionándose ésta a la futura aparición de un Reglamento General de Ingreso, del que carece la Junta de Andalucía. También debe citarse una norma especial en esta rama, cual es la reguladora del sistema de provisión de plazas del personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud (D. 232/1997).

Igualmente han de incluirse en el capítulo de las normas organizatorias las relativas a la intervención administrativa en el régimen de las Corporaciones de Derecho público, debiendo ser destacadas en este ámbito dos disposiciones de interés: el Reglamento de los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, dictado en desarrollo de la Ley autonómica 6/1995 y cuyo objeto no es otro que el de completar el régimen de estas super-corporaciones que aglutinan a todos los Colegios de cada profesión radicados en el territorio de Andalucía; la otra disposición es el Reglamento electoral de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación andaluzas.

Finalmente hay que referirse a un bloque de disposiciones, normalmente

nutrido cada año, por el que se crean o regulan diversos órganos colegiados de carácter consultivo, de asesoramiento o participación que vienen a engrosar el organigrama de las distintas Consejerías, por cuanto dichos órganos, aun los de carácter más abierto a la participación, se insertan al cabo en el aparato administrativo. Cinco órganos de muy diversa índole entre sí han sido creados, algunos de ellos derivados de previsiones legales ya establecidas. Sobre todos ellos hay que destacar la creación del Consejo Económico y Social por la Ley 5/1997 ya comentada; otros son la Comisión Asesora de Comercio Interior, los Consejos de Consumidores y Usuarios, el Consejo Asesor de Salud, el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y la Comisión Andaluza de Asociaciones de Mujeres. Sin prejuzgar sobre la conveniencia o no de estos órganos en concreto, lo cierto es que vienen a ampliar el ya espeso tejido de esta Administración de consulta; y aunque en teoría no habría nada que objetar a la existencia de ésta, dada su conexión con principios superiores que no es preciso recordar, sí sería aconsejable, a nuestro juicio, considerar llegado el momento de hacer un inventario de los órganos existentes y una valoración de los mismos, incluida la económica y de eficacia, pues claro es que el postulado de la participación no está reñido con la debida selección de aquellos órganos que verdaderamente sean útiles –a los rectos fines de la mejor gestión– o necesarios.

En el ramo de *Economía y Hacienda* han sido varias las disposiciones de interés, aparte de los impulsos que han fraguado en Leyes del Parlamento. Cabe destacar la aprobación del Plan General de Contabilidad Pública de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos, disposición de rango menor (Orden de 31 de enero) pero de gran incidencia para la organización contable de la Junta. Digno de mención es también el Decreto 198/1997 regulador de los gastos de anualidades futuras en cuanto acoge los nuevos mecanismos de financiación procedentes de la Unión Europea.

Varios Decretos tienen por objeto diversas emisiones de deuda pública. Es reseñable por su singularidad la emisión de deuda pública exterior autorizada por el Decreto 207/1997 dada su importante cuantía (28.000 millones de pesetas, con un vencimiento a veinte años) y su modalidad en dólares, operación que fue presentada en el mercado de Nueva York.

Sobre la Consejería de *Agricultura y Pesca* gravitan los graves problemas del olivar y del sector de las frutas y hortalizas, además de los inherentes a la disminución de las ayudas del Estado a los cereales. Ha producido el Reglamento por el que se ordena, regula y fomenta la comercialización de los productos de la pesca (D. 147/1997), cuyas normas disciplinan el desembarco en Andalucía, o la introducción en ésta por otra vía, de productos de la pesca para su primera venta, las estructuras para su comercialización, las condiciones que deben reunir las lonjas y los establecimientos como mercados de origen, y la determinación de las condiciones o requisitos de los agentes y operadores de este proceso.

En materia de *montes y espacios naturales* hay que destacar la aparición del Reglamento ejecutivo de la Ley Forestal 2/1992 de 15 de junio; un reglamento de notable extensión y muy necesario para la operatividad de una Ley de estilo difuso, precisada de concreciones técnicas. Aunque el ámbito disciplinado por el Reglamento es muy amplio, sobresale su regulación de los aprovechamientos

forestales, si bien el régimen jurídico de fondo, en cuanto a los montes públicos es, por expresa determinación de la citada Ley Forestal, el de las normas generales de Patrimonio de la Comunidad Autónoma y, por conexión, la legislación de contratos.

Cabe mencionar una curiosa disposición posterior dictada con el exclusivo objeto de establecer la gratuidad de los aprovechamientos apícolas en los montes públicos (D. 250/1997), basada en fines de fomento del sector y en presuntos beneficios ecológicos para el propio monte. Ya al final del ejercicio, la Ley 8/1997 *de acompañamiento* ha dado expresa cobertura a la singularidad dada a dicha clase de aprovechamientos, incorporando a la Ley Forestal la regla de que los contratos administrativos de aprovechamientos forestales se rigen por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo los apícolas.

Hay que registrar tres disposiciones de interés relativas a los *espacios naturales*. Un Reglamento que regula la organización de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales de Andalucía (D. 239/1997), órganos de participación y funciones tutelares para estos espacios. La aprobación de la nueva denominación y los límites del Parque Natural Entorno de Doñana (D. 2/1997), que pasa a denominarse Parque Natural de Doñana, espacio que coexiste con el Parque Nacional; disposición mediante la que también se aprueban sus Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el de Uso y Gestión. Un asunto polémico es el que suscita la exclusión de los límites del Parque de los términos municipales de Trebujena y Sanlúcar de Barrameda, lo que permite realizar en este último el complejo turístico «Sanlúcar, Club de Campo». Como disposición complementaria de la anterior se dictó el Decreto 175/1997 sobre fomento de actividades económicas de carácter agrario en el entorno del referido Parque Natural de Doñana. Seguramente el futuro deparará la fusión de esos dos espacios.

Como cuestión de la mayor actualidad hay que señalar la interposición por el Gobierno andaluz de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal modificadora de la Ley 4/1989 de Espacios Naturales Protegidos que, entre otras medidas, establece un sistema de cogestión Estado-Comunidad Autónoma, al entender la Junta de Andalucía que ello invade la competencia autonómica y se aparta de la doctrina constitucional sentada en la Sentencia 102/1995. Este problema está muy relacionado con el hecho de haberse constituido la ministra de Medio Ambiente como Presidenta del Patronato del Parque Natural, hecho que ha contribuido a encender los ánimos. Otro conflicto que se avecina y que está en la misma línea del anterior es el de la gestión del Parque Natural de Sierra Nevada.

Dentro del ámbito del *medio ambiente* en sentido estricto tiene especial interés la Orden de 14 de febrero por la que se clasifican las aguas litorales andaluzas, dictada en desarrollo del Reglamento de calidad de dichas aguas; y un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de junio por el que se aprueba la formulación del Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía. No podría omitirse en este apartado el rechazo que suscita la ubicación en Nerva (Huelva) del vertedero de residuos tóxicos y peligrosos, contra el que se oponen activamente los vecinos y asociaciones ecologistas.

La nueva Consejería de *Turismo y Deporte*, regida por el PA, anota en su favor la creación de la Real Escuela de Arte Ecuestre.

En espera de la anunciada Ley de Turismo, surgió de la Consejería el Decreto (152/1997) regulador de la actividad de los Guías de Turismo de Andalucía, que fue precedido de una fuerte contestación por los profesionales del sector –unos 500 guías– según los cuales las medidas previstas favorecen el intrusismo y merman la calidad formativa de la profesión.

La materia de *Obras Públicas y Urbanismo* ha estado marcada por la aparición de la Ley 1/1997 ya comentada. Hay un buen paquete de temas pendientes, tales la gestión de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir; y varios proyectos de leyes ya anunciados, como los del suelo, carreteras o transportes.

En el ramo de *Salud* se han producido tres disposiciones de mucho interés, en línea con lo ocurrido en años precedentes. Los problemas se encuentran más en el aspecto financiero y posiblemente por ello en la prestación del servicio (listas de espera, debida atención a las urgencias, deficiencias de los servicios, etc.)

El Decreto 81/1997 regula los Bancos de tejidos, cuyo objeto es la creación de un sistema coordinado para atender las necesidades de implantación de órganos a pacientes en régimen de igualdad y con las garantías técnicas necesarias. El Decreto 116/1997 aborda un aspecto parcial de la ordenación farmacéutica cual es la regulación de las jornadas y horarios de las oficinas de farmacia, algo sin duda necesario para moderar la tradicional rigidez de un sector cuyo régimen general debiera acometerse, actuando cada instancia –estatal y autonómica– sus respectivas competencias. Por último, el Decreto 128/1997 completa el derecho a la libre elección de médico general y pediatra, establecido con anterioridad, extendiéndolo a la de médico especialista y hospital.

En materia de *Trabajo* hay que registrar dos Decretos que derivan de los acuerdos del Pacto por el Empleo (PDEA) suscrito el 21 de abril. Se trata de la aprobación de los Programas de Fomento de Empleo (D. 199/1997) y de Formación Profesional Ocupacional (D. 204/1997). El Ejecutivo ha puesto especial énfasis en el control de estas subvenciones ya que los objetivos no consisten en otorgar títulos habilitantes para el trabajo sino en la generación efectiva de empleos.

En el ámbito de *Asuntos sociales* hay que resaltar la aprobación de la polémica y ya comentada Ley 4/1997 de *Prevención y Asistencia en materia de Drogas*. Los ya habituales convenios que celebra esta Consejería, la aprobación de los Programas de promoción de la economía social –articulados con los de la Consejería de Trabajo a los fines del fomento del empleo– (D. 167/1997), y los Decretos de carácter anual sobre ayudas a ancianos, minusválidos y enfermos incapacitados, constituyen el bloque de la actividad formal que cabe destacar en este sector.

El área de *Educación y Ciencia*, particularmente afectada por las restricciones presupuestarias, ofrece numerosas disposiciones de índole variada. El bloque de normas referidas al ámbito universitario está presidida por la Ley 3/1997 creadora de la Universidad Pablo de Olavide, ya comentada, a la que ha de unirse la aprobación del Reglamento de la Universidad Internacional de Andalucía, elaborado por la Junta de Gobierno de esta Universidad (D. 253/1997) y el Catálogo de los Títulos Oficiales que pueden cursarse en las distintas Universidades andaluzas. En cuanto a los demás niveles de enseñanza o la atención a sus centros

y profesorado, hay que citar sendos Reglamentos orgánicos de 3 de septiembre de las Escuelas de Educación Infantil y Primaria, y de Secundaria (D. 200 y 201/1997). También se regulan las Escuelas de Música y Danza (D. 233/1997) y el régimen de autorización de centros privados para la impartición enseñanzas artísticas (D. 193/1997). Asimismo, la gestión del servicio de comedor en los centros docentes públicos (D. 192/1997). Debe también ser resaltado el Reglamento por el que se regula el sistema andaluz de Formación del profesorado (D. 194/1997). Aparte de las normas citadas, el Diario Oficial ha publicado durante el ejercicio un total de 44 Decretos por los que se aprueban otros tantos títulos de Formación Profesional.

Lugar aparte merece el Decreto 156/1997 de 10 de junio por el que se regula la formación básica en Educación de Adultos. Antes de aparecer fue objeto de una masiva contestación por parte de los sindicatos y usuarios del servicio –llegaron a reunir 100.000 firmas– por estimar lesiva una disposición que al contemplar sólo la formación básica, dejaba fuera otros planes educativos. El sindicato de la enseñanza USTEA y la asociación de profesores ADEPA impugnaron el Decreto ante la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ.

En el área de *Cultura*, a falta de alguna disposición de interés, cabe sin embargo resaltar la gestión realizada en temas tales como la elaboración del Plan General de Bienes Culturales, la revitalización del conjunto de Medina Azahara (Córdoba) o del Museo Picasso. El tema de la gestión de La Alhambra aparece también como un asunto pendiente, de gran resonancia.

Convenios de colaboración con el Estado y con Entidades Locales

Las relaciones de la Comunidad Autónoma con órganos del Estado mediante convenios de colaboración se ha mantenido a un nivel similar al de años anteriores, lo que permite afirmar que el distinto color político de las formaciones que dominan en cada una de esas instancias no ha supuesto merma del entendimiento mutuo, al menos en el plano de la gestión de las competencias y servicios ordinarios, dato positivo que merece ser resaltado. Nos remitimos al estudio específico de estos convenios en otra parte de esta obra.

Son de destacar otros convenios celebrados por la Junta de Andalucía con Entidades locales del territorio. La Consejería más representativa –Gobernación y Justicia– por ostentar la competencia sobre Administración Local, ha celebrado 51 convenios con Ayuntamientos de las ocho provincias andaluzas, predominando los dirigidos a financiar inversiones de reforma o acondicionamiento de dependencias municipales y adquisición de equipamientos. Tales convenios han supuesto en 1997 un desembolso para la Junta de Andalucía de 304 millones de pesetas, aportando el conjunto de los Ayuntamientos 130 millones.

Hay que registrar, asimismo, un importante convenio suscrito el 15 de octubre con las ocho Diputaciones provinciales andaluzas y el Banco de Crédito Local de España para financiar el coste de materiales (40% de la aportación del INEM) de proyectos de obras afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario correspondiente a 1997 y las derivadas de la aplicación de fondos adicio-

nales para inclemencias meteorológicas del ejercicio 1996. Supone una subvención de la Junta de Andalucía de 5.075 millones de pesetas (el 75%), corriendo a cargo de las Diputaciones 1.692 millones (el 25%), ascendiendo la aportación del INEM a 17.000 millones de pesetas.

Conflictividad

Se han presentado recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno contra las Leyes estatales definidoras del nuevo sistema de financiación autonómica; así, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; otros preceptos de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; en relación con los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Todo ello, por entenderse contrarios a los artículos 1, 2.1°, 9.3°, 14, 31, 40, 131, 137, 138, 139.2°, 149.1.1ª, 149.1.13ª, 149.1.14ª, 150.1° y 2°, 156.1°, 157, 158.2 y 161.1.c) de la Constitución, 57 y 74 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Asimismo, recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, y se distribuye el crédito consignado en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, cuyo artículo 4 se estima contrario a los artículos 9.3° de la Constitución, 56.3°, 58 y disposición transitoria 6ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 2.1.d) y 13 de la LOFCA.

Los anteriores procedimientos (acumulados entre sí y al resto de los iniciados por otras Comunidades Autónomas), hacen referencia a la reforma del sistema de financiación, que se centra en la cesión a las Comunidades Autónomas del 30 por ciento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cesión que se acompaña con la atribución de capacidad normativa en relación con el Impuesto, y más concretamente, para la determinación en aquel porcentaje de su tarifa y para el establecimiento de deducciones sobre su cuota íntegra.

Fundamentalmente, la cesión del Impuesto con el alcance contemplado por la reforma, se estima por el Gobierno andaluz contraria al principio de solidaridad (artículos 2, 138, 158.2° y 156.1° CE), ya que atendiendo a las características propias del tributo de que se trata –como impuesto directo, personal, progresivo y que incide de forma general sobre la renta y el patrimonio de la persona– con la medida adoptada se priva al Estado del único instrumento económico y tributario con que cuenta para hacer efectivo el principio de solidaridad y la más justa distribución de la riqueza y de la renta en todo su territorio.

Por las mismas razones, la cesión de Impuesto también se estima contraria al principio de coordinación con la Hacienda Estatal (artículo 156.1.CE), al desconocer igualmente la prohibición establecida en la Constitución sobre la adopción por las Comunidades Autónomas de medidas tributarias que puedan afectar a

bienes situados fuera de su territorio (artículo 157.2° CE), lo que tras la reforma tendrá lugar al quedar sometidos los bienes situados en cada Comunidad Autónoma a las decisiones adoptadas por otras en ejercicio de las competencias sobre la regulación del Impuesto que ahora se les atribuyen.

Se estima también que el nuevo sistema instaura privilegios económicos y sociales entre las diversas Comunidades Autónomas del Estado (artículo 138.2° CE), y desconoce la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes (artículo 139.2° CE), así como la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, igualdad que, en atención a las ya mencionadas características del tributo, se estima que sólo puede conseguirse mediante la atribución al Estado del control normativo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-1997:

Socialista: 52

Popular de Andalucía: 40

Izquierda Unida-Los Verdes: 13 (Al final del ejercicio, la VIII Asamblea de Los Verdes acordó romper su unión con IU y disolver la federación de partidos creada en 1993).

Andalucista: 4

Composición a 31-XII-1997. Sin cambios.

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Chaves González

Número de Consejerías: 13

Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo

Gobernación y Justicia: María del Carmen Hermosín Bono

Economía y Hacienda: Magdalena Alvarez Arza

Relaciones con el Parlamento: Antonio Ortega García

Trabajo e Industria: Guillermo Gutiérrez Crespo

Turismo y Deporte: José Núñez Castaín

Obras Públicas y Transportes: Francisco Vallejo Serrano

Agricultura y Pesca: Paulino Plata Cánovas

Salud: José Luis García de Arboleya y Tornero

Educación y Ciencia: Manuel Pezzi Ceretto

Cultura: Carmen Calvo Poyato

Medio Ambiente: José Luis Blanco Romero

Asuntos Sociales: Isaías Pérez Saldaña

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario absoluto (pacto de legislatura PSOE-A y Partido Andalucista).

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Socialista (52 diputados) y Andalucista (4 diputados). Suman 56, lo que representa mayoría absoluta.

Composición del Gobierno: Coalición PSOE-A y PA.

Cambios en el Gobierno

Sin cambios en los titulares de las Consejerías.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 165 presentadas, 42 aprobadas, 18 rechazadas.

Proposiciones no de Ley ante Comisión: 865 presentadas, 74 aprobadas, 17 rechazadas.

Propuestas de Resolución (presentadas a la Comunicación del Consejo de Gobierno sobre el estado de la Comunidad Autónoma): 63 aprobadas y 60 rechazadas.

Mociones: 15 presentadas, 8 aprobadas, 7 rechazadas.

Interpelaciones: 26 presentadas; fueron debatidas 14.

Preguntas orales ante el Pleno: 564 formuladas, 351 contestadas (20 de ellas por el Presidente de la Junta de Andalucía).

Preguntas orales en Comisión: 271 formuladas, 109 contestadas.

Preguntas de contestación escrita: 1.111 formuladas, 725 contestadas.

Preguntas de iniciativa ciudadana: 14 formuladas, 7 asumidas.

Solicitudes de información y documentación: 960 presentadas, 613 contestadas.

Solicitudes de comparecencia: 74 fueron solicitadas para el Pleno de las que fueron sustanciadas 25; y 486 ante Comisiones, sustanciadas 193.

Creación de Comisiones: Se solicitaron 6 Comisiones de investigación; ninguna aprobada. El Pacto de legislatura ha tenido notoria influencia sobre la viabilidad de iniciativas de este tipo. Durante el ejercicio han sido rechazadas las Comisiones solicitadas sobre la actuación de la Junta de Andalucía en la Expo'92 (solicitada por IU); sobre las obras realizadas en la Autovía del 92 (pedida por el PP) y sobre el caso Intelhorce, solicitada por los dos grupos de la oposición. Otras iniciativas presentadas por estos grupos han venido decayendo por la inactividad misma de sus promotores.

Debates generales ante el Pleno

El ya referido Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, celebrado durante los días 7 y 8 de mayo.

Reformas del Reglamento del Parlamento

No se han producido.

Normas interpretativas y supletorias del Parlamento

Tres resoluciones de la Presidencia del Parlamento que establecen: el procedimiento de acceso del Parlamento al Registro de Bienes e Intereses de Altos Cargos de la Junta de Andalucía; el desarrollo del artículo 170 del Reglamento (referido al planteamiento de conflictos constitucionales); la interpretación de determinados aspectos relativos a la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones en el procedimiento legislativo (art. 133 del Reglamento de la Cámara).

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

Consejo Consultivo de Andalucía. Presentó su Memoria anual correspondiente a 1996 ante el Presidente de la Junta en sesión solemne celebrada el día 9 de mayo de 1997 en su sede de la ciudad de Granada. La Presidenta del Alto órgano destacó de la Memoria la recomendación de un mayor esmero en la redacción de las disposiciones generales y una mayor continencia en cuanto a la declaración de urgencia de ciertas consultas ya que esto distorsiona la buena gestión general de los asuntos, cuyos plazos el Consejo cumple estrictamente. No obstante valoró muy positivamente el grado de seguimiento de los dictámenes por las Administraciones solicitantes y el esfuerzo apreciado en la mejora de la tramitación de los expedientes, destacando en este sentido la labor del Servicio Andaluz de Salud, un solicitante asiduo del Consejo por las consabidas reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

La actividad correspondiente a 1997 –a falta de la presentación formal de la

Memoria– confirma el progresivo auge de la función de este Órgano. Se han emitido 165 dictámenes, 13 de los cuales han versado sobre proyectos de Leyes, 18 sobre proyectos de reglamentos «ejecutivos» de leyes, 2 han tenido por objeto recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno contra disposiciones estatales y otros 132 se han emitido sobre los demás asuntos de la competencia del Consejo. Aunque en su mayor parte las consultas provienen de órganos de la Junta de Andalucía hay que destacar el aumento de solicitudes procedentes de Entidades locales, lo que viene a reflejar el asentamiento del Consejo Consultivo en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma.

Cabe resaltar la celebración en el mes de abril y en la sede del Consejo, de un Encuentro de los órganos consultivos autonómicos y del Consejo de Estado con el fin de reflexionar sobre cuestiones presentes y futuras de la alta función consultiva. Una feliz iniciativa que debe tener continuidad dados los frutos que para el interés público y las garantías del ciudadano puede tener el intercambio de ideas y experiencias en esta delicada parcela de actividad, máxime habida cuenta del ya notable número de órganos instituidos.

Cámara de Cuentas. En el mes de marzo, el Pleno del órgano fiscalizador ratificó el Informe de la Cuenta General de la Junta de Andalucía correspondiente al ejercicio de 1995, detectando diversos incumplimientos de la normativa de la Hacienda Pública. Al finalizar el año, el Consejero Mayor presentó al Presidente de la Junta el Informe provisional de fiscalización correspondiente a las cuentas de 1996 en el que se ha destacado como aspecto negativo el déficit de 81.000 millones de Sanidad; ello aparte de otras recomendaciones sobre la necesidad de realizar los Presupuestos con mayor rigor.

Defensor del Pueblo Andaluz. A finales de mayo presentó ante el Parlamento la Memoria anual correspondiente a 1996, que ofrece un balance de 3.129 quejas, 2.710 consultas y 82 actuaciones de oficio. En 1997 se ha duplicado prácticamente el número de quejas, en lo que sin duda ha influido la normalización de la institución, propiciada por el consenso de los Grupos –julio de 1996– en el nombramiento del popular sacerdote D. José Chamizo de la Rubia. En sus comparecencias e informes el Defensor ha detectado como problemas sociales más acuciantes el del paro y el chabolismo, así como el de la integración escolar y los relativos a los inmigrantes magrebíes. Otro problema particular de la región es el de los enfermos mentales, afectados negativamente por una reforma psiquiátrica –practicada en consonancia con postulados de la Unión Europea– que no ha logrado materializar el loable objetivo de insertar a estas personas en su entorno familiar y social, aunque sí el desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos. El Defensor elaboró su informe en este sentido, lo que motivó una réplica disconforme del Consejero de Salud. Otro problema candente es el de la drogadicción, fenómeno ya no exclusivo de los sectores marginales en Andalucía. Hay que destacar un informe presentado ante el Parlamento relativo a las deficiencias de la infraestructura ferroviaria (1.000 pasos a nivel en Andalucía), causantes de gran siniestralidad.

La mayor parte de las reclamaciones versan sobre la Administración de

Justicia, un área que, paradójicamente, no es de la competencia del Defensor. En general, se aprecia que el perfil de los reclamantes parece haber dado un profundo vuelco, siendo mayoría en la actualidad personas desprotegidas de bajo nivel socieconómico, y no interesados que planteen quejas referidas a relaciones jurídico-administrativas concretas. Muchos frentes abiertos, pues, que la Oficina del Defensor del Pueblo ha debido atender, además, con un presupuesto nada boyante (368 millones de pesetas).

Hacia mediados de este año se firmó un convenio con el Defensor del Pueblo estatal para coordinar la función y evitar interferencias y duplicación de actuaciones. Por cierto que ambos, junto con la Asociación pro Derechos Humanos, han coincidido en denunciar las extralimitaciones en que están incurriendo muchos Ayuntamientos con los mendigos, señalando especialmente en este sentido las ciudades de Cádiz, Granada y Marbella.

Hay que registrar la modificación del Reglamento del Defensor del Pueblo por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 18 de febrero, que abre la posibilidad de constituir órganos permanentes de asesoramiento y consulta. Aunque sin duda ha de tratarse de una necesidad sentida, nunca será gratuito prevenir sobre los riesgos de la burocratización o el excesivo tecnicismo, de los que deben huir muy especialmente esta clase de instituciones, cuya virtud y razón de ser estriba en la acción directa y desformalizada.

ARAGÓN

Fernando López Ramón

Rasgos generales

Al igual que el ejercicio anterior, 1997 ha resultado un año políticamente tranquilo en la Comunidad Autónoma de Aragón, con notorias manifestaciones de optimismo y confianza por parte del Gobierno y un cierto espíritu de colaboración de la oposición.

El desarrollo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, celebrado los días 16 a 18 de septiembre de 1997 («Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón» núms. 66 y 67), pudiera constituir prueba de los anteriores asertos.

En efecto, el Presidente Lanzuela (Partido Popular), en la línea del discurso institucional del día de la Comunidad Autónoma (San Jorge, 23 de abril), se refirió a una envidiable situación aragonesa, que habría de asegurar el desenvolvimiento de un halagüeño futuro, centrado en las grandes inversiones estatales en infraestructuras, a iniciarse en el curso de los quince meses posteriores.

Los partidos de la oposición (Partido Socialista, Izquierda Unida y Chunta Aragonesista), ciertamente, presentaron propuestas de rechazo global del contenido de la comunicación presidencial, por entender que estaba plagada de simples «buenas intenciones», describiendo un «panorama irreal», que reiteraba los mismos elementos del ejercicio anterior, sin que se hubiera producido «ni el más mínimo avance». Sin embargo, paralelamente se producía una intensa negociación política sobre propuestas concretas de resolución, llegándose a aprobar nada menos que cuarenta y seis propuestas del total de sesenta y cinco sometidas a votación; incluso, de las cuarenta y seis propuestas aprobadas, veintiuna lo fueron por unanimidad.

No están nada mal esos datos, como elementos demostrativos del espíritu de colaboración y del clima de tranquilidad política de la Comunidad Autónoma. Todos los grupos políticos, del Gobierno y de la oposición, concuerdan en importantes cuestiones relativas a infraestructuras, empleo, política social o proyección de la imagen de Aragón hacia el resto de España, por ejemplo.

No obstante, conviene resaltar que la reforma del Reglamento de la Cámara (aprobada por Acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 26 junio 1997) ha permitido un desarrollo más pausado del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, al posibilitar el conocimiento de las propuestas de resolución de los diferentes grupos parlamentarios con un mínimo de tiempo, antes de proceder a su votación. Eso explica la existencia de negociaciones y acuerdos que, en anteriores ejercicios, era casi imposible llevar a cabo, con la consecuencia de que la oposición no lograba ver aprobadas ni una sola de sus propuestas de resolución.

En todo caso, la tranquilidad de la vida política no debiera identificarse con la ausencia de causas de enfrentamiento. Se observan, en efecto, importantes discordancias en materias tan significativas como la financiación de la Comunidad Autónoma, la introducción de lenguas cooficiales o la protección del medio ambiente.

Algunas de las anteriores discordancias manifiestan diferentes visiones, más o menos nacionalistas, de la Comunidad Autónoma que, no se olvide, ha entrado a formar parte del grupo de las nacionalidades (y no ya simples regiones), tras la llamada «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre). En relación con tal aspecto, resultaría difícil identificar elementos jurídicos, políticos o institucionales que hayan conllevado una ruptura o, al menos, un cambio significativo, con respecto a la situación anterior a la reforma del Estatuto. El primer año de aplicación del Estatuto reformado no se ha traducido en espectaculares líneas de actuación nuevas, aunque sí cabe observar una cierta tendencia a incrementar los signos caracterizadores de la identidad de la Comunidad Autónoma.

El tema de las lenguas es demostrativo de ello. Se ha pasado de una simple protección de «las diversas modalidades lingüísticas de Aragón», entendidas «como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico» (art. 7 del Estatuto de Aragón de 1982), a la protección de «lenguas y modalidades lingüísticas», con expreso reconocimiento estatutario del «derecho de los hablantes en la forma que establezca una ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas» (nuevo art. 7 del Estatuto de Aragón, tras la reforma de 1996). En ese contexto, el Dictamen de la Comisión de Política Lingüística de las Cortes de Aragón de 7 abril 1997 declara la existencia de un Aragón multilingüe, precisado de una Ley sobre el régimen de cooficialidad del catalán y del «aragonés» con el castellano.

Sobre ese particular, conviene señalar que si bien la musicalidad del catalán de «La Franja», con modalidades tan aragonesas como el fragatí, era un fenómeno conocido y apreciado, tanto cultural como socialmente, en cambio, para muchos aragoneses ha debido constituir una sorpresa la existencia del idioma «aragonés». Era ciertamente conocido el uso limitado de unas «fablas» en el norte de la provincia de Huesca y del «chapurriau» en el este de Teruel, pero del «aragonés» no se tenía noticia. Aunque la ignorancia sobre el particular quizá fuera debida a falta de información, ya que el Dictamen de la Comisión de Política Lingüística fue aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón de 6 noviembre 1997, con la única oposición del Partido Popular.

Se constata, pues, el incremento de las señas de identidad o, lo que es lo mismo, de los signos de diferenciación de las diversas Comunidades Autónomas. Lo cual constituye un fenómeno político de primera magnitud, que conviene tener presente.

Actividad legislativa

Inactividad en materia de urbanismo. La declaración de inconstitucionalidad, por la STC 61/1997, de 20 de marzo, de una significativa parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 no ha provocado una urgente reacción

legislativa en Aragón. En otras Comunidades Autónomas, la publicación de la Sentencia ha determinado la elaboración apresurada de las denominadas leyes-puente, con el objeto de cubrir el vacío normativo existente entre la declaración de inconstitucionalidad y la aprobación de nuevas leyes urbanísticas ajustadas a la legislación básica estatal en formación. Nada de eso se ha producido en Aragón, que era una de las Comunidades Autónomas que habían acudido ante el Tribunal Constitucional, contra la reforma de la Ley del Suelo de 1990 y contra la refundición de la legislación urbanística de 1992. El Gobierno aragonés ha optado, en efecto, por mantener la calma, procediendo a elaborar un texto completo del Anteproyecto de Ley Urbanística, al paso de la elaboración de la nueva legislación básica estatal.

En esa línea, en el Pleno de las Cortes de Aragón de 6 junio 1997, se rechazó la toma en consideración de la Proposición de Ley del Grupo Socialista, que pretendía incorporar transitoriamente las disposiciones anuladas del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. La Proposición ofrecía el articulado completo de ese Texto Refundido, como contenido de la Ley aragonesa, aunque no dejaban de observarse algunos cambios de contenido. En todo caso, el Gobierno no consideró la cuestión tan urgente como para no poder debatir con alguna calma el contenido del marco legislativo completo de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma. Téngase en cuenta que Aragón no fue una de las Comunidades Autónomas que mayor energía puso en llevar a la práctica la legislación urbanística reformada en 1990. En algunos casos, incluso, da la impresión de que la declaración de inconstitucionalidad de la parte más significativa de la reforma urbanística de 1990-1992 ha permitido, al fin, ajustar a la legalidad la actividad urbanística de una parte importante de los Municipios aragoneses, que continuaban aplicando prácticamente el sistema del Texto Refundido de 1976, objeto de una espectacular resurrección jurídica por virtud de la citada STC 61/1997, de 20 de marzo.

Leyes aprobadas. Durante el ejercicio de 1997 las Cortes de Aragón han aprobado un total de catorce leyes. La mayor parte de ellas son leyes de tipo financiero o administrativo, que conceden un crédito extraordinario, aprueban medidas en materia de personal, crean Colegios Profesionales, dan nueva regulación a un organismo autónomo, aprueban los Presupuestos, una Tasa... Son leyes que constituyen, en definitiva, manifestaciones de las exigencias de los principios de legalidad y de reserva de ley, sin que su contenido permita identificar el hilo conductor de una política pública con plasmaciones normativas de envergadura. En cambio, cuatro de las leyes de 1997 pueden ser identificadas como normas que pretenden vertebrar significativos sectores de actuación.

En primer lugar, cabe destacar en ese grupo la Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación. La Ley establece la normativa general tendente a garantizar, a las personas con dificultades para la movilidad o cualquier otra limitación física o sensorial, la accesibilidad y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad. Objetivo conectado, por arriba, a las exigencias del art. 49 de la Constitución y que habrá de traducirse, en su aplicación, en múltiples medidas planificatorias, programatorias, autorizatorias, sancionatorias, etc. de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Otro producto legal a resaltar es el Estatuto del Consumidor y Usuario, aprobado por Ley 8/1997, de 30 de octubre, que también se constituye en elemento rector de una compleja serie de intervenciones públicas. Variados derechos, todos ellos irrenunciables con carácter previo a su reconocimiento concreto, han merecido el reconocimiento y desarrollo del legislador autonómico: derecho a la protección de la salud, calidad de vida, seguridad y medio ambiente, derecho a la protección de los intereses económicos y sociales, derecho a la información, derecho a la educación y a la formación permanente, derecho de representación y derecho de consulta y representación a través del Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios.

En tercer lugar, hay que mencionar la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. Establece el marco jurídico necesario para que pueda tener lugar de una forma efectiva la depuración y el saneamiento de las aguas residuales en la Comunidad Autónoma, en conexión con las exigencias establecidas por el Estado y la Unión Europea. Medidas planificatorias, organizativas y financieras de desarrollo conformarán la correspondiente política pública.

En especial, la Ley de Parques Culturales. Por último, parece necesario citar la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales, aprobada por unanimidad de las Cortes de Aragón. Los grupos parlamentarios de la oposición, que recibieron con reticencias el proyecto de Ley enviado por el Gobierno, terminaron colaborando activamente para su aprobación. La idea original era buena, contaba con realizaciones previas y presentaba interesantes perspectivas de futuro. Era cuestión de encontrar el registro adecuado, que permitiera el desenvolvimiento del juego parlamentario, con las cesiones recíprocas por parte de sus actores.

La Ley introduce la nueva figura del Parque Cultural, cuyo establecimiento se propuso inicialmente con la finalidad de proteger los conjuntos de arte rupestre al aire libre existentes en Aragón. La idea cuajó en algunos gestores locales y en el Departamento de Educación y Cultura, llegando a constituirse los Parques Culturales de Albarracín, Río Martín, Río Vero, San Juan de la Peña y Maestrazgo. Sin embargo, se carecía de instrumentación jurídica. El Parque Cultural comenzó por ser una realidad o, si se prefiere, una denominación utilizada para caracterizar una realidad. Convenios interadministrativos, ligando a los Municipios implicados y a la Diputación General de Aragón, fueron los únicos instrumentos que sostenían a los que se denominaron Parques Culturales. El fenómeno resulta, en verdad, notable, dentro de una cultura burocrática que suele preferir el sistema de alumbramiento previo de las instituciones sobre el papel de la gaceta oficial, antes de proceder a la puesta en práctica de las mismas. En este caso, empero, sucedió al revés. Surgieron primero patronatos participados por municipios y la DGA, dispuestos a organizar estrategias de desarrollo vinculadas a los Parques Culturales.

Enseguida la figura del Parque Cultural amplió su ámbito de actuación. No sólo el arte rupestre, sino todas las manifestaciones del Patrimonio Cultural iban a tratar de estructurarse en los Parques Culturales.

La caracterización del Parque Cultural que ahora es posible hacer, tras la aprobación de la Ley reguladora, confirma, en efecto, esa pluralidad de objetivos

de diversa procedencia. En primer lugar, no cabe duda de la existencia de conceptos vinculados a la Legislación del Patrimonio Cultural; el Parque Cultural está constituido precisamente por «elementos relevantes del Patrimonio Cultural» (art. 1), conforme a la definición legal, siendo su primer objetivo «proteger, conservar y difundir el Patrimonio Cultural» (art. 3). En segundo término, destaca también el influjo de la Legislación de Espacios Naturales Protegidos, que llega a proporcionar, no sólo el nombre de Parque, sino previas experiencias de protección de bienes culturales dentro de Parques Nacionales o Naturales. Pero no acaban ahí los elementos que confluyen en la nueva figura; también cabe, en tercer lugar, identificar los componentes ligados a la Legislación de Ordenación del Territorio, pues el Parque Cultural tiene entre sus objetivos «contribuir a la ordenación del territorio, corrigiendo desequilibrios socioeconómicos e impulsando una adecuada distribución de los usos del suelo» (art. 3).

La conjugación de esos elementos permitiría considerar al Parque Cultural, en definitiva, como un instrumento de Ordenación del Territorio vertebrado por el objetivo prioritario de proteger y promover el Patrimonio Cultural integrado en su Espacio Natural (entiéndase que lo Natural, a efectos legales, debe identificarse con lo Rural, al menos en el contexto europeo). Los Parques Culturales pueden llegar a ser importantes instrumentos de Ordenación del Territorio, instrumentos sectoriales dotados de mayores posibilidades de eficacia que los complejos y escasamente útiles instrumentos globales (como las Directrices).

El caso de los Parques Culturales prueba, en efecto, la viabilidad conceptual y la conveniencia, con adecuados correctivos, de una Ordenación del Territorio sectorial. Conforme a esa tesis, parece criticable la grandilocuencia de los mecanismos de la Ordenación del Territorio, entendida como función pública de carácter horizontal, integrador y global, supuestamente capaz de ofrecer criterios para todo tipo de usos y actividades que se desarrollen en el territorio. La realidad de los pobres resultados de esa gran Ordenación del Territorio, junto con el dato implacable de la primacía de las regulaciones sectoriales, permiten sostener una concepción alternativa de la Ordenación del Territorio puede ser considerada como una gran finalidad pública que vincula a todos los sectores, imponiendo en ellos ciertas exigencias organizativas y procedimentales, que aseguren la toma de decisiones sectoriales teniendo en cuenta la diversidad de intereses públicos que confluyen en el territorio.

El diseño de los Parques Culturales en la Ley aragonesa permite identificar ciertos elementos de apertura a esa diversidad de intereses públicos. Así, el objeto de la institución se establece en términos muy amplios, que comprenden la tutela del Patrimonio Cultural, la difusión cultural y turística, la corrección de desequilibrios territoriales y el desarrollo rural sostenible (art. 3). En el procedimiento de declaración, aunque es claro el lógico protagonismo del Departamento de Educación y Cultura, hay elementos que posibilitan ese pluralismo decisional, como la referencia a la colaboración municipal (art. 5) o la necesidad de contar con el informe de dos instituciones consultivas, una de las cuales ha de ser la Universidad de Zaragoza (art. 6). Más aún se observa la tendencia aperturista en la regulación del Plan del Parque, que debe procurar «la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial» (art. 11), habiendo de observarse en su procedimiento de aprobación, junto al

informe de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural, el de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio (art. 16), órgano éste que constituye una notable experiencia aragonesa, difícilmente identificable en otras Comunidades Autónomas, de coordinación interprofesional, interorgánica e interadministrativa. En la gestión del Parque también confluyen datos que posibilitan la expresión de la diversidad de intereses públicos, al abrirse el Patronato a representantes municipales, de los diversos Departamentos de la Diputación General de Aragón relacionados con la materia y de un amplio elenco de asociaciones y entidades (art. 18); amplia representatividad que se conserva en la composición del Consejo Rector del Parque (con siete miembros: tres de entidades locales, tres de la Diputación General de Aragón y el Gerente; art. 19) y aun en el nombramiento del Gerente, que se atribuye al Consejero de Educación y Cultura pero «a propuesta del Patronato» (art. 20, Patronato cuya mayoría no tiene asegurada la Diputación General de Aragón).

La función sectorial, con su impulso organizativo, sus tradiciones burocráticas, su sesgo, en definitiva, proporciona los elementos esenciales para el desenvolvimiento de la institución. Esto es, la llamada Administración Cultural se configura como gestora del Parque Cultural, al corresponderle la competencia general en la materia. Pero de la gestión, de la prestación del servicio, del desempeño de la función, no se pasa necesariamente al dominio completo de la actividad, con exclusión de los restantes sectores. La Ley de Parques Culturales ha reservado suficientes resortes para otras estructuras organizativas, llegando a exigir expresamente la activa colaboración del Departamento de Educación y Cultura con el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes y el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento (disposiciones adicionales).

Proyectos pendientes. Cinco proyectos y una proposición de ley se encuentran pendientes de tramitación parlamentaria.

El Proyecto de Ley de Espacios Naturales de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 94, de 6 marzo 1997) avanza a ritmo lento en la correspondiente Comisión Parlamentaria. Sus esquemas y contenidos siguen las pautas ya conocidas, en la legislación del Estado y de otras Comunidades Autónomas, de protección de los Parques y demás Espacios Naturales declarados formalmente.

El Proyecto de Ley de aprobación de las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 102, de 10 abril 1997) contiene largas listas de deseos en relación con las infraestructuras, los equipamientos y aun con respecto a cuestiones organizativas.

También esperan su aprobación parlamentaria por iniciativa gubernamental el Proyecto de Ley de Colegios Profesionales de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 118, de 5 junio 1997), el Proyecto de Ley sobre informática y protección de datos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 144, de 3 noviembre 1997) y el Proyecto de Ley de los Consejos Escolares de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).

En el ámbito de la iniciativa parlamentaria, procedente del Partido Aragonés, debe citarse la Proposición de Ley sobre Reclamaciones Tributarias en la

Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 115, de 26 mayo 1997), cuya toma en consideración se acordó por el Pleno de las Cortes de Aragón de 26 junio 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 125, de 2 julio 1997), habiendo sido ya dictaminada por la Comisión de Economía y Presupuestos (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria ha alcanzado los niveles cuantitativos habituales, superándose los dos centenares de Decretos aprobados por el Gobierno de Aragón, aunque no todos tienen contenido normativo.

Entre los *Reglamentos organizativos*, cabe destacar la aprobación de las nuevas y completas estructuras de Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma: Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (Decreto 66/1997, de 13 de mayo), Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (Decreto 78/1997, de 10 de junio), Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (Decreto 111/1997, de 10 de junio), Departamento de Economía, Hacienda y Fomento (Decreto 120/1997, de 10 de junio), Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 184/1997, de 18 de noviembre). Con esos Decretos, se ha producido la acomodación de la organización departamental a los planteamientos sobre reestructuración de la Administración Periférica (Decreto 81/1996, de 30 de abril) y a los concretos postulados de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma (Ley 11/1996, de 30 de diciembre).

Asimismo, en el ámbito organizativo habría que destacar la nueva regulación de las Comisiones en materia de Patrimonio Histórico (Decreto 158/1997, de 23 de septiembre), que resuelve dudas suscitadas sobre la vigencia de las Comisiones Provinciales de Patrimonio Cultural, que en alguna ocasión se habían considerado suprimidas por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio.

Entre los *Reglamentos normativos* puede ser citado el Reglamento sobre Régimen Concesional del Servicio Público de Radiodifusión Sonora (Decreto 15/1997, de 25 de febrero), que regula el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, conforme a las pautas de la Ley estatal de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987. El Reglamento de Actividades Juveniles de Tiempo Libre (Decreto 68/1997, de 13 de mayo) establece las condiciones en que deben realizarse las acampadas juveniles y las colonias. Por su parte, el Reglamento de Viviendas de Turismo Rural (Decreto 69/1997, de 27 de mayo) revisa la normativa de estos establecimientos, a la luz de la experiencia proporcionada por el importante crecimiento de las nuevas formas de práctica turística. El Código de Buenas Prácticas Agrarias (Decreto 77/1997, de 27 de mayo) aplica las exigencias comunitario-europeas de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura. Se ha aprobado, por último, un nuevo Reglamento del Visado de Publicidad Médico Sanitaria (Decreto 187/1997, de 18 de noviembre), adaptando los tradicionales mecanismos de control de esa publicidad a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma.

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. Entre los socios del Gobierno de coalición PP-PAR se han producido ciertas tensiones, especialmente al final del ejercicio, en la preparación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998. Sin embargo, al margen de algunos excesos verbales, no parece haber ningún indicio de quiebra en la coalición.

En todo caso, las encuestas constatan el progreso del PP. El PAR, en cambio, parece estar sometido a un profundo proceso de desgaste, con tensiones internas entre grupos que manifiestan visiones muy diferentes del partido y también con el paulatino socavamiento de algunas de sus tradicionales bases electorales por el auge de los planteamientos nacionalistas de izquierdas.

El PSOE no ha logrado ver resuelta la crisis que viene sufriendo desde la dimisión del Presidente Marco (1995). El candidato de la renovación a la presidencia regional del partido, el ex-Ministro Belloch, no ha logrado la amplia mayoría precisa para llevar a cabo el cambio de imagen preconizado.

La CHA, fuerza aragonesista de izquierdas, manifiesta una gran actividad, dentro y fuera del Parlamento, en su primera legislatura.

Constituye una incógnita el lugar que el electorado reservará al Partido Democrático de la Nueva Izquierda de Aragón y, por tanto, su incidencia sobre IU.

Conflictos. Apenas se han producido conflictos políticos entre las autoridades y los grupos políticos de la Comunidad Autónoma, salvo la periodísticamente denominada «rebelión de los cien alcaldes», oponiéndose al sistema de reparto del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales.

En relación con la estabilidad gubernamental, debe destacarse la dimisión por motivos particulares del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, Rafael Zapatero González (5 mayo 1997), que fue sustituido por José María Rodríguez Jordá como nuevo Consejero. Aunque el Consejero saliente era considerado un elemento importante dentro del PP, su dimisión no parece haber tenido consecuencias políticas negativas para el Gobierno.

En el ámbito político, habría que destacar la presencia de un curioso conflicto, relativo al proyecto de situar en la Comunidad Autónoma un amplificador de energía, bajo el patrocinio científico del premio Nobel Carlo Rubbia. El proyecto suscita gran inquietud en sectores ecologistas y partidos de la oposición, determinando, por añadidura, amplias incógnitas de tipo financiero. Su ubicación en una Comunidad Autónoma que carece de previas instalaciones nucleares no deja de provocar tensiones. Sin embargo, el Gobierno ha apostado muy fuerte por este proyecto, acordando la participación de la Comunidad Autónoma en la sociedad «Laboratorio de Amplificación de Energía, S.A.».

Conflicto con Cataluña. La práctica ausencia de conflictos políticos internos en la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido suplida con una intermitente situación de enfrentamiento a la Generalidad de Cataluña, en relación con el Patrimonio Cultural.

Los conflictos, ampliamente aireados por la prensa, presentan lecturas muy diferentes. En uno de ellos, apenas cabe identificar la presencia de las autorida-

des catalanas, puesto que trata sobre la propiedad y posesión de los bienes artísticos de las parroquias antiguamente pertenecientes a la Diócesis de Lérida y en la actualidad integradas en la Diócesis de Barbastro. No obstante, el grado de enfrentamiento es notable, con posiciones que, a veces, parecen irreductibles. La Diputación General de Aragón apoya las reivindicaciones de la Diócesis de Barbastro, cuyos puntos de vista parecen haber obtenido el apoyo de la Nunciatura y del Vaticano. Son autoridades eclesiásticas las enfrentadas, formalmente incluso con arreglo al Derecho Canónico, aunque por debajo, sosteniendo las diferentes posturas, con informes técnicos y jurídicos, con declaraciones políticas, es fácil identificar el enfrentamiento entre las dos Comunidades Autónomas vecinas.

Más directo es el conflicto relativo a la venta de bienes artísticos del aragonés Monasterio de Sigena a la Generalidad de Cataluña. La transmisión a las autoridades catalanas se produjo en los años ochenta, sin comunicarla previamente a la Diputación General de Aragón, que al no poder ejercer entonces su derecho de tanteo, ahora ha decidido ejercer las acciones de retracto que le permite emplear la Legislación del Patrimonio Histórico. Huelga decir que en la decisión de acudir a los tribunales planteando tales acciones, un peso importante cabe conceder a la opinión pública aragonesa, muy sensibilizada ante una serie de operaciones en las que considera implicadas sus señas de identidad.

Actividad de gestión

Entre los diversos documentos que testimonian la actividad de gestión desarrollada por el Gobierno de Aragón durante 1997, cabría destacar los relativos a la financiación comunitaria de intervenciones estructurales, las Directrices ganaderas y el Plan del Bajo Ebro.

El Programa Operativo para la Zona Objetivo 2 de la Comunidad Autónoma de Aragón, para el período 1997-1999, se ha remitido por el Gobierno a las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 114, de 22 mayo 1997). Este Programa concreta el Plan de Reconversión Regional y Social para las Zonas Objetivo 2, presentado por el Gobierno español el 7 agosto 1996. Ambos documentos posibilitan la aprobación del Marco Comunitario de Apoyo, que contendrá las medidas de financiación adoptadas por las autoridades comunitarias en materia de fondos estructurales. Estamos en presencia de variados instrumentos de una programación económica que aparece dominada por los aspectos tecnocráticos, sin que se observe un adecuado diseño jurídico de las tomas de decisión en la materia.

Las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, aprobadas por Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, parten de un diagnóstico sobre la situación del sector ganadero en la Comunidad Autónoma, caracterizada por preocupantes indicios de degradación de la calidad de las aguas. Por ello, las Directrices inician la concienciación del sector en la importancia de mantener y preservar un medio ambiente adecuado.

El Plan Estratégico del Bajo Ebro es un documento que prevé una serie de actuaciones para impulsar el desarrollo de esta zona, en torno al proyecto de puesta en regadío de unas veinte mil hectáreas de superficie. Su génesis concep-

tual se encuentra pues en las técnicas de la antigua colonización agraria, las grandes zonas de actuación, en la terminología de la legislación estatal de reforma y desarrollo agrario. El Plan fue aprobado por el Gobierno de Aragón el 30 julio 1997, al mismo tiempo que iniciaba la elaboración de la Ley 10/1997, de 17 noviembre, que contiene los mecanismos e instrumentos necesarios para aplicar el Plan. Las medidas previstas conforman una amplia Ordenación del Territorio (de tipo sectorial), implicando ayudas para la transformación en regadío, electrificación, comunicaciones, ordenación de la propiedad y obras varias.

El problema de las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

De manera un tanto sorprendente, a principios de año, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón expresó públicamente dudas sobre sus competencias casacionales en relación con el Derecho Foral. Dudas que se formalizaron por otros órganos judiciales, motivando incluso opiniones coincidentes de Profesores universitarios y del Justicia de Aragón.

La postura judicial de origen aragonés entendía que el Tribunal Superior había perdido la competencia para conocer de los recursos de casación y revisión en materia foral, por la sencilla razón de que habría dejado de cumplirse uno de los requisitos establecidos en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: que tal competencia fuera asumida expresamente por el Estatuto de Autonomía de Aragón. Al haberse omitido la referencia expresa a la competencia en la reciente reforma del Estatuto (Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), modificando la literalidad de la versión inicial del Estatuto, únicamente una nueva reforma del mismo podría remediar el entuerto.

Sin embargo, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (Auto de 10 de febrero de 1998) ha terminado resolviendo el problema en favor de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, aunque sus argumentos es posible que no hayan convenido a nadie. El Tribunal Supremo considera que la omisión estatutaria fue producto de una defectuosa técnica legislativa, pero pese a ello termina por dar preferencia a la lógica del sistema foral, que impondría el mantenimiento de las competencias casacionales en Derecho Foral del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. No deja de ser curioso que ese planteamiento, escasamente técnico, pero sin duda sensible con las necesidades procesales del Derecho foral, haya provenido de los órganos judiciales centrales.

En todo caso, aunque quepa considerar ya resuelto el concreto problema práctico suscitado, su planteamiento suscita algunas cuestiones de cierta envergadura, sobre la posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes del Derecho. Cuestiones ignoradas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el planteamiento de la cuestión y por el Tribunal Supremo en su resolución. Veamos.

El problema surge a partir de la dicción del art. 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que parece condicionar la competencia casacional de los Tribunales Superiores de Justicia a la expresa recepción de la misma en el Estatuto de Autonomía:

«La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil del recurso de casación que establezca la Ley contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.»

Los órganos judiciales aragoneses entendieron que el precepto establecía dos requisitos cumulativos, para determinar la competencia casacional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. El primero relativo a la fundamentación del recurso en el Derecho Foral; el segundo consistente en la precisa atribución por el Estatuto de Autonomía de la competencia para conocer del recurso al correspondiente Tribunal Superior de Justicia.

Si bien se mira, el segundo requisito consiste en una reserva estatutaria, en una exigencia de tratamiento de cierta cuestión por el Estatuto de Autonomía, sobre cuya legitimidad constitucional se suscitan amplias dudas, dado que se trataría una reserva establecida fuera de la Constitución, por la Ley Orgánica del Poder Judicial. ¿Puede el legislador estatal imponer obligaciones al legislador estatutario? ¿No se lleva a cabo una improcedente subordinación del Estatuto de Autonomía a la Ley Orgánica del Poder Judicial?

En efecto, si se entiende que el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial condiciona la competencia casacional del Tribunal Superior a su previsión en el Estatuto de Autonomía, resulta que se está dando por buena una reserva de Estatuto establecida en la Ley Orgánica. La técnica de la reserva normativa consiste en la exigencia de que determinadas cuestiones sean reguladas o decididas por normas de cierto rango. De ahí que pueda hablarse de reserva reglamentaria, legal, estatutaria, constitucional, en función del rango de la norma a cuya aprobación se reserva una regulación o una decisión. Pues bien, un requisito esencial, junto con otros que no vienen al caso, para la procedencia de las reservas normativas es que éstas sean establecidas por normas de igual o superior jerarquía que las reservadas. De lo contrario, se produciría una alteración inadmisible de la jerarquía normativa, que es principio esencial del sistema de fuentes del Derecho.

La Ley Orgánica del Poder Judicial carece de superioridad jerárquica para establecer ninguna exigencia con respecto al Estatuto de Autonomía. Aunque el Estatuto sea aprobado por Ley Orgánica, sigue un procedimiento especial de elaboración o de modificación que imposibilita considerarlo como una Ley Orgánica más. De ahí que el poder estatutario permanezca inmune frente a cualquier intento de una Ley Orgánica de reservar cierta materia o decisión a su tratamiento por el Estatuto de Autonomía. Carece el legislador orgánico de competencia para condicionar los temas que deban ser tratados en el Estatuto de Autonomía. Únicamente la Constitución o el propio Estatuto de Autonomía podrían establecer reservas de Estatuto. Por eso, si el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial condicionara la competencia casacional del Tribunal Superior a la asunción de tal competencia por el Estatuto de Autonomía, contendría una exigencia inconstitucional, al imponer la subordinación del Estatuto al legislador orgánico sin apoyo en la Constitución.

En tal contexto, parece que debían prevalecer otras interpretaciones, confor-

mes a la Constitución, del art. 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En efecto, la hermenéutica promovida por los órganos judiciales aragoneses no es la única que permite la literalidad del precepto, que fácilmente podría ser interpretado en el sentido de que establece no dos requisitos cumulativos sino dos supuestos alternativos, dos casos que, cada uno de ellos por separado, determinan la competencia casacional del Tribunal Superior de Justicia: «siempre que el recurso se funde en la infracción de normas de Derecho civil foral», «y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución». Incluso, de prevalecer la tesis de que se trataba de requisitos cumulativos, no hubiera habido ningún inconveniente en entender que la atribución cuya previsión se exigía al Estatuto fuera la relativa al «Derecho Civil, Foral o Especial», condición que cumpliría el Estatuto de Aragón (art. 35.1.4ª). Tal interpretación tendría sentido tanto en la lógica de la competencia estatal sobre la organización judicial y la legislación procesal como en la lógica del poder estatutario, al que la Constitución impone la decisión sobre las competencias autonómicas en materia de Derecho Foral (no así en materia de competencias del Tribunal Superior).

La misma génesis del artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial serviría para apoyar esas interpretaciones alternativas ajustadas al marco constitucional.

Empecemos por el principio. Año 1979. Todavía no se ha aprobado la Ley Orgánica del Poder Judicial. Al elaborarse los primeros Estatutos de Autonomía, se plantea el problema del ajuste, dentro de la planta judicial heredada, de los nuevos Tribunales Superiores de Justicia impuestos por la Constitución de 1978. Los Estatutos vasco y catalán optan, con dudoso fundamento constitucional, por mencionar directamente las competencias de estos Tribunales, atribuyéndoles los recursos de casación y revisión en materia de Derecho civil propio de la Comunidad Autónoma. La fórmula se repite en los restantes Estatutos de Comunidades Autónomas que disponen de ese Derecho civil propio, como sucede en el Estatuto de Aragón de 1982 (art. 29).

Así las cosas, en 1984 el Gobierno presenta el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuyo artículo 73 directamente se establece la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia sobre casaciones y revisiones fundadas «exclusivamente» en infracción del Derecho civil foral o especial. Ahí surge el problema. Diversos grupos políticos de oposición, no sólo fuerzas nacionalistas, entienden que, con la redacción del Proyecto, se cuestiona la competencia atribuida a los Tribunales Superiores por determinados Estatutos de Autonomía, puesto que serán prácticamente inexistentes los supuestos en los que «exclusivamente» se plantee la casación sobre Derecho autonómico. En ese contexto, el grupo socialista, que domina las Cortes Generales, al paso del Proyecto por la Ponencia del Senado, modula la exigencia de la exclusiva infracción del Derecho foral, haciendo añadir la cláusula de respeto de la competencia atribuida a los Tribunales Superiores por los Estatutos de Autonomía. Luego, en la Comisión del Senado, el requisito de exclusividad de la infracción del Derecho foral desaparecerá, manteniéndose en cambio la referencia a los Estatutos de Autonomía.

En definitiva, los antecedentes parlamentarios invitaban a pensar, en contra de la interpretación de los órganos judiciales aragoneses, que la mención a los Estatutos de Autonomía en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

surgió con la finalidad de garantizar la competencia casacional de los Tribunales Superiores, no para condicionarla.

Ahora bien, esa finalidad garantista ha perdido ya su inicial razón de ser. No parece necesario seguir manteniendo aquel temor a que la casación ante los Tribunales Superiores resultara inviable, por la exigencia de la exclusiva infracción del Derecho foral. No sólo la redacción definitiva del artículo 73 de la Ley Orgánica el Poder Judicial suprimió tal requisito de exclusividad. Por añadidura, la supresión fue confirmada en la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1992 (artículos 1729 a 1732), al regularse el recurso de casación por infracción conjunta de Derecho civil, común y foral, como competencia de los Tribunales Superiores de Justicia.

Con la perspectiva, pues, que proporciona la anterior evolución, no debe considerarse desacertado que la Reforma del Estatuto de Aragón de 1996 haya prescindido, conforme al criterio unánime de las fuerzas políticas representadas en las Cortes de Aragón, de la mención de unas competencias que corresponden en todo caso al Tribunal Superior de Justicia, por directa atribución de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 y de la Ley de Enjuiciamiento Civil reformada en 1992.

Ahora bien, al margen de las anteriores cuestiones jurídicas, la actitud mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que llegó a realizar declaraciones públicas sobre la materia, ajenas a un proceso judicial concreto, parece poner de relieve la existencia de una suerte de conflicto entre la judicatura y la clase política. Da la impresión de que asistimos a un enfrentamiento que pondría de relieve algún resquemor o desconfianza de los jueces hacia los políticos. Es difícil elucubrar sobre estas cuestiones sin disponer de un estudio sociológico, pero las situaciones generadas llevan a pensar que el conflicto no se limita a una discrepancia en la interpretación jurídica de ciertos preceptos, sino que conecta con una suerte de malestar hacia cierta clase política por parte de cierta clase profesional. Es mucho y poco lo que, al mismo tiempo, pueden significar las anteriores palabras que, pese a su ambigüedad, parece conveniente mantener, al menos como reflexión para la consideración del problema.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 67

Composición por grupos:

Popular: 27

Socialista: 19

Partido Aragonés: 14

Izquierda Unida de Aragón: 5

Mixto (Chunta Aragonesista): 2

Estructura del Gobierno

Presidente: Santiago Lanzuela Marina (PP)

Número de departamentos: 6

Presidencia y Relaciones Institucionales: Manuel Giménez Abad (independiente)

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

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

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

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

Educación y Cultura: Vicente Bielza de Ory (independiente)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

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

Composición del Gobierno: Gobierno del PP-PAR.

Cambios en el Gobierno

Nombramiento de José María Rodríguez Jordá como nuevo Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, tras la dimisión por motivos particulares del anterior titular, Rafael Zapatero González (5 mayo 1997).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Dictamen elaborado por la Comisión especial sobre la política lingüística en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 105, de 21 abril 1997), aprobado por Acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 6 noviembre 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 148, de 21 noviembre 1997).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Aragón celebrado los días 16, 17 y 18 de septiembre de 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 136, de 1 octubre 1997).

Reformas del Reglamento parlamentario

Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón de 26 junio 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 124, de 30 junio 1997; corrección de errores en Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 129, de 4 agosto 1997).

Regula con detalle la actividad parlamentaria, empezando por la sesión constitutiva de las Cortes de Aragón, el estatuto de los Diputados, los grupos parlamentarios. Establece la organización parlamentaria: Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Pleno y Diputación Permanente. Contiene las disposiciones generales de funcionamiento: sesiones, orden del día, debates, votaciones, cómputo de plazos y presentación de documentos, declaración de urgencia, publicaciones de las Cortes y publicidad de sus trabajos, así como la disciplina parlamentaria.

Regula toda la actividad parlamentaria: procedimiento legislativo, con las especialidades en materia de Presupuestos, Estatuto de Autonomía y tramitación en lectura única; control sobre las disposiciones del Gobierno de Aragón con fuerza de ley; otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria; debates varios; comparecencias; interpelaciones y preguntas; proposiciones no de ley; elección y propuesta de nombramiento de determinadas personas; examen de informes y otras iniciativas.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 9 diciembre 1997, relativo a la concesión de ayudas económicas del fondo de acción social para el personal al servicio de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 153, de 12 diciembre 1997).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 22 diciembre 1997, por el que se aprueban normas complementarias del estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).

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

Informe anual del *Justicia a las Cortes de Aragón*, 1996 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 103, 3 fascículos, de 16 abril 1997).

Informes varios del Justicia de Aragón: sobre la situación de los depósitos municipales de detenidos en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 99, de 26 marzo 1997), sobre las vías de recuperación del patrimonio cultural aragonés existente en Cataluña (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 110, de 30 abril 1997), sobre las medidas especiales de regulación del tráfico durante 1997 adoptadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 116, de 28 mayo 1997), sobre las actividades juveniles de tiempo libre en verano (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 123, de 25 junio 1997), sobre la aplicación de las penas alternativas a la prisión (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 127, de 10 julio 1997), sobre el acceso al mercado de trabajo de las personas con minusvalía (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 127, de 10 julio 1997), sobre la situación de la zona Moncasi de Zaragoza (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 143, de 28 octubre 1997), sobre una Ley Integral de Drogodependencias en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 143, de 28 octubre 1997), sobre la necesidad de una ley de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 151, de 9 diciembre 1997).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1993 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 108, de 25 abril 1997), objeto de la Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón de 18 diciembre 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).

ASTURIAS

Leopoldo Tolivar Alas

Marco general

En un año que, en lo social, ha registrado un alto grado de conflictividad, destaca, en el plano político, la plena consolidación del Gobierno del Partido Popular pese a las dificultades numéricas del Grupo Parlamentario que le presta su apoyo. Merced a los dos votos del Grupo Mixto el Ejecutivo ha salido airoso de múltiples batallas, incluidos los Presupuestos, pero, en aras de la mayor objetividad, debe recordarse que también se han aprobado leyes con otras mayorías significativas, alcanzándose, incluso, la unanimidad de la Cámara en un importante proyecto normativo.

Es cierto que el Pleno de la Junta General del Principado, el 13 de junio, acordó reprobar la actitud del Presidente de la Comunidad Autónoma por incumplir las Resoluciones de la propia Cámara acerca de los trabajadores despedidos de DURO FELGUERA. Pero tal recriminación, que quizá sirvió de acicate para lograr una eficaz solución a un largo conflicto, debe encuadrarse en el clima de confrontación social al que antes se ha aludido y del que, a lo largo de casi un año, fue claro exponente el encierro en la torre de la Catedral de Oviedo de treinta y nueve antiguos operarios de la citada empresa. La salida de la basílica por parte de los despedidos de DURO FELGUERA vino a coincidir con el desencadenamiento de un conflicto mucho más violento por parte de trabajadores de HUNOSA, que alcanzó su punto álgido apenas terminado el año que se reseña.

En el año 1997 se desbloqueó la reforma del Estatuto de Autonomía, tras diversos intentos con distintas mayorías, enconándose aún más las discrepancias entre las distintas fuerzas políticas en torno al tratamiento jurídico del bable.

La Comunidad Autónoma, en el ejercicio que se valora, aprobó normas de indudable calado jurídico, arriesgando y ofreciendo, como nunca se había visto, una interpretación extensiva de algunos de sus títulos competenciales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional que, por providencia de 8 de abril de 1997, admitió a trámite la impugnación suspensiva de los incrementos retributivos contenidos en la Ley de Presupuestos del 31 de diciembre anterior, no ha sido hasta la fecha destinatario de recurso alguno contra las Leyes aprobadas en la anualidad que se comenta.

Diversamente, la mayor corrección jurisdiccional a una disposición autonómica –y tal vez en los términos más duros que recuerda esta Comunidad Autónoma– provino de los Tribunales ordinarios y, concretamente, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que, en sentencia de 21 de enero de 1997, declaró inconstitucional y nula la regulación por Decreto de un recurso administrativo especial en materia urbanística.

La actividad reglamentaria, como se detallará más adelante, fue igualmente prolífica y rica en aportaciones jurídicas y no sólo organizativas, aunque el Ejecutivo persiste en la creación y modificación de órganos colegiados de carácter asesor, cuya eficacia y continuidad son más que discutibles.

La Junta General del Principado ha desarrollado en el año 1997 un trabajo ejemplar, compatibilizando una acertada función legislativa con un control gubernamental muy estricto, en el que se aprecia con nitidez el inmediato reflejo en la Cámara de la convulsión social vivida. También el Parlamento asturiano ha seguido manteniendo un innegable protagonismo cultural en la región, impulsando u organizando actividades de interés general y exposiciones abiertas al público. La Cámara trata, deliberadamente, de ser un referente constante para una sociedad como la asturiana que, en general, aún no conoce en plenitud el alcance y la significación de sus instituciones políticas. Además de las Jornadas de Puertas Abiertas –de las que fue pionera la Junta General del Principado– la Cámara prosigue su labor editora de grandes obras de los próceres del país: la colección «Clásicos asturianos del pensamiento político» es uno de los proyectos intelectuales más felizmente resueltos por la Comunidad Autónoma, con la única tacha, aunque sea virtud para los bibliófilos, de su reducido ámbito de difusión. Esta labor se completa con la reedición de las Ordenanzas Generales del Principado y con la próxima publicación de las Actas Históricas de la Junta General, desde el siglo XVI.

Actividad legislativa

Se han aprobado siete leyes que, aunque de desigual importancia, denotan la capacidad de entendimiento del Grupo Popular con los dos Diputados del Grupo Mixto (uno, del Partido Asturianista y, el otro, tránsfuga de Izquierda Unida), sin olvidar; como ya se ha señalado, la formación coyuntural de otras mayorías para la aprobación de proyectos legislativos concretos.

Diversamente, no se ha llegado a aprobar la ampliación del Estatuto de Autonomía ni el proyecto de ley de promoción y uso del bable/asturiano. Ambas iniciativas, muy vinculadas entre sí como más adelante se dirá, vieron aplazada su discusión hasta mediados de febrero de 1998. Tampoco se ha logrado cumplir el propio calendario previsto y exigido por la Junta General para modificar la Ley de Coordinación de policías locales (Resolución 197/4, de 12 de junio de 1997) o para aprobar una Ley de Ordenación del Suelo (Resolución 183/4, de 9 de mayo de 1997). En fin, tampoco se ha avanzado significativamente en la creación del Consejo Consultivo, a reserva de la previsión final que pueda contener el Estatuto de autonomía tras su reforma.

Lo no realizado no debe, sin embargo, empañar la labor efectivamente culminada que, cualitativamente, es muy apreciable como diremos a continuación en el análisis concreto de cada una de las leyes aprobadas en 1997.

Cronológicamente, la primera norma aprobada por el Parlamento, es la Ley 1/1997, de 4 de abril, de infracciones y sanciones en materia de seguridad minera, que obedece al propósito de los Poderes Públicos de evitar en lo posible, con

técnicas preventivas cada vez más eficaces, la palmaria peligrosidad de la actividad minera, especialmente en galería subterránea. Riesgo al que tan sensible es la sociedad asturiana y, como puede apreciarse año tras año, la propia Cámara legislativa. No en balde esta Ley debe entenderse motivada, en parte, por los mismos hechos que inspiraron la Resolución de la Junta General 184/4, de 15 de mayo de 1997, sobre seguridad minera y más especialmente sobre el accidente ocurrido en el Pozo San Nicolás de HUNOSA, el 31 de agosto de 1995, en el que fallecieron catorce mineros. Junto a accidentes de gran magnitud, como el citado, el continuo goteo de muertes en el sector minero hace perfectamente comprensible la frecuente modificación de la normativa preventiva y sancionadora, en aras de reducir los riesgos de esta actividad laboral. Esta Ley reemplaza plenamente a la 2/1985, de 11 de diciembre, definiendo los conceptos de «riesgo laboral», «daños derivados del trabajo» y «riesgo laboral grave e inminente» y poniendo mayor énfasis en la labor inspectora de la Administración, a la que el sentir popular y profesional atribuye gran importancia a la hora de detectar situaciones de riesgo efectivo. La nueva Ley acomoda ya sus postulados a los principios generales del orden sancionador enunciados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Igualmente, tipifica nuevas conductas infractoras y amplía el elenco de sujetos potencialmente responsables, como es el caso del subcontratista del explotador efectivo. El concreto procedimiento sancionador tiende a simplificarse pare evitar dilaciones, aunque tratando de no mermar «las garantías del presunto responsable». En todo caso, resta saber si esta norma, que sustituye a otra vigente durante doce años, alcanza una apreciable longevidad, signo evidente de su acierto, o si, por contrario, es modificada en breve por no materializar sus expectativas de incidir en la reducción de la siniestralidad minera.

Por su valor de Ley, dedicamos en este apartado un breve comentario al Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión de 18 de junio de 1997. Este texto, de alto nivel técnico-jurídico, deroga el texto precedente, de 26 de abril de 1985. Como se señala en otro lugar de esta obra, el nuevo Reglamento utiliza con frecuencia el término «Parlamento», compatibilizándolo con la denominación histórica –y estatutaria– de Junta General del Principado. Como modificación significativa debe citarse el derecho de los Diputados a «utilizar el bable en el ejercicio de sus funciones parlamentarias», de acuerdo con «lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y, en su caso, por la legislación que lo desarrolle» (art. 11), cuestión a la que más adelante nos referiremos más detenidamente. Igualmente, el artículo 28.4 ha venido a suponer una importante restricción a las facultades parlamentarias de los tránsfugas al señalar que «sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado...» Esta suerte de penalización se debe, como recientemente ha escrito ARCE JANARIZ (*Revista de las Cortes Generales* nº 40), al encargo a los Letrados de la Cámara, por parte del Grupo de Trabajo que afrontó la Reforma del Reglamento, de redactar un precepto que privara de la capacidad para ser Portavoz del Grupo Mixto a los citados tránsfugas, limitando las facultades parlamentarias de los diputados que abandonen el Grupo Parlamentario de origen. Este Regla-

mento de la Cámara sufrirá, previsiblemente, su primera modificación en cuanto prospere la reforma del Estatuto de Autonomía que contempla la disolución anticipada de la Junta General.

A buen seguro la norma más importante aprobada durante el ejercicio del que se da cuenta es la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo. Esta Ley, a diferencia de la mayoría de sus precedentes de otras Comunidades que, prácticamente, se han limitado a regular la composición del órgano, en interpretación literal del artículo 14.3 de la Ley orgánica de Reforma Universitaria, se ha atrevido a desgranar, aclarar e incrementar las competencias de un Consejo Social, que ya de por sí es figura discutida en el mundo de la educación superior. La Ley se apoya en pronunciamientos claros del Tribunal Constitucional (STC 55/1989, de 23 de febrero) y del Tribunal Supremo (STS de 25 de octubre de 1986) que permiten a las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo legislativo en materia de enseñanza, añadir nuevas atribuciones a los Consejos Sociales, no previstas en la normativa estatal o en los Estatutos de las Universidades; siempre, claro está, dentro del respeto a la autonomía universitaria garantizada constitucionalmente y precisada en el artículo 3 de la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto. Partiendo de que Asturias dispone ya de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de universidades, desde la expedición del Real Decreto 848/1995, de 30 de mayo, la Cámara, con una unanimidad que carece, prácticamente, de precedentes, aprobó esta Ley, llamada desde el primer día a ser polémica. La norma justifica su alto grado de concreción en la necesidad de adecuarse a la normativa estatal más moderna –sobre procedimiento administrativo o contratación–, lo que, por razones obvias, no hacía la anterior legislación sobre Consejos Sociales, aprobada en 1985.

Las mayores críticas a esta norma han venido del Rectorado de la universidad asturiana, que entiende que el Consejo Social se ha convertido en un órgano de gestión ordinaria que obstruirá la actividad ordinaria de la institución reduciendo las competencias del Rector. La Ley es, sin duda, intervencionista y muy prolija, pero ha mantenido una buena factura técnica. El carácter fiscalizador del Consejo Social –a quien el Tribunal Constitucional ha reconocido el monopolio de la inspección de servicios, en sentencia 235/1991, de 12 de diciembre–, ya se observaba nítidamente en el Proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo, pero fue aún endurecido con la general aceptación de enmiendas, fundamentalmente del Partido Asturianista y de Izquierda Unida. Esa última «vuelta de tuerca», en la que hay quien ha querido ver una desconfianza hacia la actual administración universitaria ha llegado a suscitar en algún sector académico dudas de inconstitucionalidad por atentar a la autonomía universitaria e, incluso, a las atribuciones básicas del Estado. Esta última apreciación no ha debido ser compartida por los Servicios Jurídicos del Estado ya que, transcurrido el plazo del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley no ha sido impugnada. Entre los aspectos más controvertidos de la Ley se encuentra, en el plano político, la elevada representación del Gobierno (con dos vocales natos) y Parlamento regional en el seno del Consejo Social. Incluso, la elevación del número de Consejeros de veinte a veinticinco se achacó a la necesidad de que todos los Grupos políticos pudieran tener cabida en este órgano universitario. Desde la vertiente estrictamente jurídica, se viene discutiendo la adscripción funcional del

Interventor al Consejo Social, que podría incidir en la potestad de autoorganización de la Universidad, si bien hay que recordar que dicha potestad está limitada, en el caso del Consejo Social, y remitida a la Ley autonómica; norma que, en el caso asturiano, ha entendido imprescindible que del Consejo dependa la Intervención de mayor rango, sin perjuicio de otras fiscalizaciones domésticas. Mucho más censurable puede parecer la competencia del Consejo Social para abocar la aprobación de convenios sin repercusión económica; en éste caso sólo una interpretación restrictiva que entendiera que los convenios deban afectar a otras competencias del Consejo, podría salvar la irregularidad de la previsión. Igualmente se encomienda a este órgano colegiado la vigilancia en el cumplimiento de la legalidad en toda suerte de procesos selectivos, cuestión que más parece propia de la actividad jurisdiccional, a la vez que se otorga al Consejo, sin perjuicio de la representación institucional que corresponde al Rector, el carácter de órgano de comunicación entre la Universidad y la Administración autonómica. Y tampoco es simple descortesía la eliminación, con respecto al Proyecto, de la aceptación del Rector para que el Consejo pueda recibir medios materiales o personales de la Comunidad Autónoma. En el caso de los medios personales parece diáfano que ningún funcionario externo –incluido un eventual interventor delegado– puede adscribirse a órgano alguno de la Universidad sin nombramiento del Rector. Dando la vuelta a la conocida argumentación del Tribunal Constitucional en su sentencia 26/1987, de 27 de febrero, la Ley preserva hasta el extremo la esencia mayoritariamente social del órgano colegiado y exige, a efectos de quórum, que los representantes de la comunidad académica no superen numéricamente a los provenientes del orden socio-político, tanto en el Pleno como en las Comisiones. Adaptado en su composición a esta Ley y repitiendo mandato su anterior Presidente, se constituyó el nuevo Consejo Social de la Universidad de Oviedo el 5 de diciembre de 1997.

La Ley 3/1997, de 24 de noviembre, de la Cámara Agraria del Principado de Asturias, no es, como hemos de ver, la única disposición aprobada en 1997 en materia cameral. A partir de la plena vigencia de esta Ley, sólo existirá en Asturias una Cámara Agraria. El Principado ha robustecido el carácter público de la Cámara Agraria, previendo expresamente el régimen de los actos administrativos de esta Corporación, así como la tutela a ejercer por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Dentro de ese incremento de funciones públicas, la Cámara asume misiones consultivas y de colaboración con la Administración en materia de interés agrario y ejerce las competencias que le puedan ser delegadas por la Consejería de Agricultura, actuando, a tal efecto, como oficina pública. Diversamente, se prohiben a la Cámara Agraria las funciones de representación, reivindicación y negociación que puedan colisionar con las atribuciones de los sindicatos de agricultores y ganaderos. Proscrito todo régimen de afiliación, la Ley detalla los grupos de personas físicas y jurídicas que por su relación directa o familiar con el sector agrario se constituyen en electores o elegibles a los órganos de gobierno de la Cámara. Pese a la significativa repercusión en la economía asturiana del sector agrario, no parece injustificado dudar del papel futuro de esta reconvertida Cámara que, en puridad jurídica, no es, pese a lo que diga la Ley, una verdadera corporación, ya que el elemento asociativo se ha disuelto y el único llamamiento conjunto a agricultores y ganaderos se produce a los meros efectos electorales. Convertida en un apéndice consultivo –uno

más– de la Administración activa del Principado, toda duda de viabilidad parece razonable.

La Ley 4/1997, de 18 de diciembre, sobre fijación en el treinta y tres por ciento del recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, al ser norma de artículo único, posee escaso valor jurídico pero, a cambio, evidencia una gran repercusión económica y social, toda vez que rebaja del cuarenta al treinta y tres por ciento el recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, modificando la previsión contenida en la Ley 9/1991, de 30 de diciembre. Esta reforma, insistentemente pedida en los últimos años por sectores económicos, profesionales e, incluso, municipales, trata de incentivar muy singularmente las primeras instalaciones, hasta la fecha disuadidas por el anterior tipo de gravamen.

Otra norma de singular interés, al menos desde el punto de vista constitucional, es la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias, al promulgarse sin que Asturias, a diferencia de Cataluña, Andalucía o la Comunidad Valenciana, disponga estatutariamente de competencias en materia de Academias artísticas, científicas o literarias. La situación de olvido y extrema penuria de medios en que se hallan algunas Academias asturianas incitó al Gobierno y Parlamento del Principado a forzar el título competencial «fomento de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales» para poder subvenir a las necesidades más apremiantes de estos entes. La marginación de las Academias puede apreciarse también en la legislación estatal, que no las cita al enumerar las Corporaciones de Derecho Público susceptibles de ser transferidas a las Comunidades Autónomas (Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico o Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre), así como en la mayoría de los estatutos de autonomía. Normas todas ellas que sólo parecen contemplar las Corporaciones defensoras de intereses profesionales o económicos. La Ley asturiana, ante posibles dudas de constitucionalidad, extrema el cuidado terminológico de su título: «Academias en el ámbito del Principado» en vez de «Academias del Principado», así como la cautela que cierra el Preámbulo de la norma: «en todo caso, la presente Ley se promulga con independencia de las relaciones que las academias asturianas sigan manteniendo con el Instituto de España, con los Consejos Nacionales de Academias o con otras entidades tutelares de ámbito estatal». Y, en fin, el artículo 2.2 insiste en que no se produce ruptura alguna ni apropiación indebida de facultades estatales: «fuera del ámbito del Principado de Asturias las Academias creadas conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán la consideración que la legislación del Estado les atribuya». Pero tampoco debe olvidarse que, tal vez por desidia o infravaloración del tema, el Gobierno estatal no impidió al Ejecutivo preautonómico de Asturias la creación, por Decreto 33/1980, de 15 de diciembre, de una nueva Academia. La Ley que se reseña contempla la creación de nuevas Academias, incluso de oficio, y la adaptación de las existentes a efectos de poder beneficiarse de las medidas de fomento que establezca la Administración autónoma, en cuya Consejería de Cooperación radicará el Registro de Academias. Estas entidades, cuyo carácter corporativo hemos discutido en otra publicación, ven reforzados en la Ley sus cometidos administrativos al preverse (como también hace el art. 631 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) la evacuación de consultas a organismos públicos.

Con respecto a la Ley 6/1997, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1998, tendremos ocasión de referirnos más adelante a sus previsiones, al abordar su elaboración y las perspectivas inversoras de la Comunidad. Pero esta norma anual es, por vez primera en Asturias, acompañada por la Ley 7/1997, de 31 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales. Figura que, en el ámbito estatal, trató de paliar los efectos prohibitivos de la sentencia constitucional 76/1992, de 14 de mayo. Se modifica en esta Ley de Acompañamiento la tipología de los entes públicos, con la intención de aproximarla a la nueva regulación estatal. También se introducen cambios en distintas Leyes (Régimen Jurídico, Sanciones en materia de Vivienda, Carreteras, Tasas...), y se crea el organismo «Servicio Asturiano de Estadística e Información». Aunque el Estatuto Asturiano no contempla la delegación legislativa –lo que hubo de solventarse por Ley ordinaria–, esta norma autoriza al Gobierno a elaborar dos textos refundidos: uno, en materia de régimen económico y presupuestario y otro, en materia de tasas y precios públicos. También se autoriza al Ejecutivo a adaptar y reordenar el sector público regional, así como a disolver la sociedad mercantil Puerto Norte, emblemático proyecto de la antigua Administración socialista.

Actividad reglamentaria

En la misma línea del ejercicio anterior, el Gobierno aprobó más de una treintena de disposiciones administrativas, en la práctica totalidad de los sectores sobre los que posee atribuciones.

Aunque sigue detectándose la proliferación reglamentos de organización que crean o reforman órganos colegiados asesores de dudosa utilidad, también se han aprobado normas de interés, entre las que merecen ser destacadas, a nuestro juicio, las relativas a la regulación de los horarios comerciales; a la reorganización de los Servicios Jurídicos del Principado; el nuevo reglamento de las máquinas de juego y la regulación de los horarios, vacaciones y servicios de urgencia de las farmacias. En la elaboración de esta última disposición se valoró la legalidad y oportunidad de una generosa delegación de atribuciones al Colegio Oficial de Farmacéuticos; la legalidad era cuestión clara de haberse tenido presente el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico. La oportunidad, por otra parte, podría ser discutible partiendo de la filosofía liberalizadora que inspiró el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio y el Real Decreto 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población.

Pero tal vez merezca destacar especialmente el Decreto 1/1997, de 9 de enero, sobre asunción de funciones, personal y patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana. Con la entrada en vigor de esta norma, las Cámaras de la Propiedad Urbana radicadas en Asturias y privadas de su condición de corporaciones de derecho público por el Real Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto, cesaron en las funciones que venían desempeñando, integrándose su patrimonio y su personal en los propios del Principado. El interés de la norma estriba en su posible desactivación, al haber dado marcha atrás en esta materia la Ley estatal 66/1997, de 30 de diciembre, cuya Disposición Adicional Trigésima, acogiéndo-

se al artículo 149.1.18ª CE, declara básico el esqueleto de estas entidades y permite a las Comunidades Autónomas interrumpir el proceso liquidador de las Cámaras, respetando, en todo caso, los derechos del personal afectado.

En materia de disposiciones administrativas parece oportuno insistir, por último, en la repercusión de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de 21 de enero de 1997, que declaró la inconstitucionalidad de un precepto contenido en el reglamento organizativo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (aprobado por Decreto 52/1988, de 14 de abril). La sentencia declara la inviabilidad constitucional de crear un recurso administrativo especial a través de una simple disposición administrativa. A los consistentes argumentos de la sentencia (glosados por M. CARLON en la *Revista de Administración Pública* nº 143) habría de unirse la expresa dicción del artículo 12.1 de la Ley estatal 12/1983, de 14 de octubre, que exige a las especialidades procedimentales la aprobación «por Ley de la respectiva Comunidad Autónoma».

Como curiosidad relacionada con la publicación de las normas, debe tenerse presente que, en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias», de 14 de marzo de 1997, se anunció la privatización parcial de la confección y edición del propio Boletín, ante las dificultades técnicas que venía planteando la elaboración enteramente pública.

Actividad parlamentaria no legislativa

Aunque en principio pueda parecer que el pronunciamiento más relevante de la Cámara, en materia de control del Ejecutivo, fue la reprobación al Presidente del Principado, contenida en la Resolución de 13 de junio de 1997, lo cierto es que tal medida obedece a cuestiones concretas, como el presunto incumplimiento de las Resoluciones de la Junta General acerca de los 39 despedidos de DURO FELGUERA. Un conflicto muy localizado pero de gran repercusión social y periodística que, finalmente, pudo alcanzar una solución satisfactoria para los afectados. La reprobación también se extendió a la «falta de compromiso con el sector público», minero y siderúrgico, del Presidente; a su pasividad con respecto al modelo «especulativo» del Parque Nacional de los Picos de Europa y a la aceptación del modelo de financiación autonómica.

En su línea habitual de defensa de los sectores en crisis del Principado, también podemos encontrarnos con Resoluciones en torno a la paralización de parques eólicos y nuevas minicentrales eléctricas durante la tramitación por la Cámara del Plan de Energías Renovables o sobre defensa de la estrategia de consolidación y diversificación industrial (documento CREP) y otros extremos en el proceso de reordenación de la minería. Igualmente, la Cámara expresó su rechazo a la privatización de la CSI y exigió garantías del mantenimiento de su control público.

En relación con el Tribunal Constitucional, la Cámara se personó en los recursos promovidos por el Gobierno del Estado contra la Ley de Presupuestos para 1997 y contra la modificación de la Ley de Función Pública del Principado.

Igualmente, acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.

La Junta General, el 9 de mayo de 1997, acordó mostrar su oposición a la Resolución publicada en el Boletín Oficial del País Vasco el 17 de marzo de 1997, relativa a la restricción en la circulación de camiones. También los partidos políticos asturianos mostraron, extrainstitucionalmente, su oposición a la propuesta del Partido Nacionalista Vasco, hecha pública el 26 de diciembre, a trasladar la dirección de la división de productos largos de Aceralia, desde Gijón hasta Olaberría (Guipúzcoa).

A final de año, concretamente el 12 de diciembre, se instó del Consejo de Gobierno la constitución de una comisión de investigación sobre la gestión desarrollada en la Caja de Asturias. Esta comisión fue solicitada por el diputado escindido de Izquierda Unida y a la misma se opuso, sin éxito, el Grupo Parlamentario Socialista.

En el Debate sobre el estado de la Región, culminado el 10 de octubre, se aprobaron 83 Resoluciones entre las que destacan el compromiso de estudiar la reducción de la jornada laboral a treinta y cinco horas; la evitación de pérdida de cuota láctea; la exigencia al Ministerio de Fomento de que se termine todo el tramo oriental de la autovía del Cantábrico en el año 2000; la agilización del proyecto de variante ferroviaria de Pajares; el rechazo al funicular que construirá en los Picos de Europa para acceder a Bulnes; el rechazo a los convenios y subvenciones a colegios «de lujo»; la invitación al desarrollo de la concertación social y el apoyo a la asignación del 0,7% a la cooperación internacional.

Con anterioridad hemos dado cuenta de otros mandatos parlamentarios en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno, por lo que nos abstenemos de reiterar su contenido.

Diversamente, debe darse noticia de la forma en que se desbloqueó la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía. Tras diversas tentativas del Partido Popular para negociar un texto inicial con el Partido Asturianista e Izquierda Unida, que fracasaron a la postre por la intransigencia de la coalición en lo tocante a aparcar la oficialidad del bable, el Partido del Gobierno optó por adherirse a la proposición del Grupo Socialista, inspirada en buena medida, en la reforma del Estatuto aragonés. La discusión parlamentaria, con unas posiciones inicialmente rígidas, quedó señalada para la segunda mitad de febrero de 1998.

El debate sobre el bable

Posiblemente el tema del tratamiento jurídico del bable se halle sobredimensionado en Asturias, pero probablemente convenga detenerse en el mismo para dar una información, siquiera somera, a quienes no conozcan, fuera del Principado, la realidad del problema. El artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Asturias formula una declaración protectora de la modalidad lingüística de Asturias y enumera diversas medidas de fomento, incluida su enseñanza. Todo ello en el respeto a las variantes locales y al principio de voluntariedad en el aprendizaje.

Han sido ya muchas las tentativas de modificar el régimen del habla asturiana, a la que, por cierto, llama «lengua» el Decreto regional 33/1980, de 15 de diciembre, o, incluso el Real Decreto 1295/1985, de 3 de julio, al aprobar los Estatutos de la Universidad de Oviedo.

Toda iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía se ha visto frenada, a la hora de obtener consensos amplios, por las distintas posiciones de las fuerzas políticas en torno al bable. Los dos grandes partidos estatales han venido oponiéndose a declaraciones explícitas de cooficialidad, en tanto que el Partido Asturianista (pese a sus concesiones posibilistas) e Izquierda Unida reclaman el máximo nivel de reconocimiento para el asturiano. Todo ello en medio de una agria polémica entre los filólogos locales acerca de la conservación del mosaico de variantes frente a la normalización lingüística propuesta por los sectores más proclives a la cooficialidad. Y sin olvidar, tampoco, que en los valles más occidentales del Principado se conserva, con pleno vigor, el llamado gallego-asturiano, perteneciente a la familia lingüística galaico-portuguesa.

La reforma en curso del Estatuto de Autonomía no ha podido, tampoco, sustraerse a esta polémica. Pese a la normal previsión de que los dos grandes partidos estatales acuerden introducir en el texto estatutario algún elemento más de fomento del bable –tal vez en la línea aragonesa–, el Partido Popular, que ha precisado el voto del Partido Asturianista para la aprobación de los Presupuestos de 1998, pactó con éste el contenido de un Proyecto de Ley en materia lingüística, que se debatirá a la par que el propio Estatuto de Autonomía.

El Proyecto de Ley al que nos referimos, publicado en el Boletín Oficial de la Cámara el 14 de noviembre, se denomina «de promoción y uso del asturiano» y, sin llegar a los extremos del referente aranés –oficialidad declarada por Ley autonómica–, contiene, a juicio de los Letrados del Parlamento asturiano, elementos que afectan al «núcleo duro» de la cooficialidad lingüística. Tal es el caso del derecho que se confiere a todos los ciudadanos de emplear válidamente el bable/asturiano en sus comunicaciones orales o escritas con el Principado de Asturias. Es cierto que sólo se prevén las relaciones con la Comunidad Autónoma –sin perjuicio de la celebración de convenios entre ésta y los Ayuntamientos para lograr idéntico fin– y que, incluso, el derecho de los administrados no se corresponde, sinalagmáticamente, con un deber de los órganos autonómicos de responder en la lengua de preferencia de aquéllos. Aunque, a efectos de publicaciones oficiales, se prevé la posibilidad del empleo único del bable en los modelos o anuncios institucionales. El bilingüismo podrá implantarse con respecto a la publicación de Leyes y Reglamentos y la denominación tradicional será la oficial, con carácter general, en materia de toponimia. Aun respetando la voluntariedad en el aprendizaje, la autoridad educativa garantizará la enseñanza del asturiano en todos los niveles y grados, promoviéndose, igualmente, la formación y habilitación de traductores oficiales. Finalmente, se contemplan medidas de estímulo para la rotulación y etiquetado en bable y para su difusión en los medios de comunicación social.

Durante 1997, a partir de la iniciativa surgida en el Ayuntamiento de Bimenes, un número considerable de Municipios asturianos, acordaron declarar la cooficialidad del asturiano en sus términos; en más de una ocasión con los votos a favor

del Partido Socialista. Impugnados tales Acuerdos por el Delegado del Gobierno –ante la inactividad controladora de la Comunidad Autónoma–, los primeros Autos judiciales, de 26 de diciembre, han suspendido los actos recurridos.

Finalmente debe recordarse de nuevo que los primeros que se han dotado a sí mismos de derechos concernientes al núcleo duro de la cooficialidad, son los propios miembros de la Junta General del Principado que, al aprobar su nuevo Reglamento, se han facultado para «utilizar el bable en el ejercicio de sus funciones parlamentarias». El propio Parlamento asturiano, con la abstención en este caso del PP y del PSOE, declaró al «asturiano o bable (...) lengua propia de nuestra comunidad», en una Resolución aprobada el 10 de octubre de 1997.

Aspectos económicos

Asturias contará, en 1998, con unos Presupuestos confeccionados casi íntegramente por la Administración del Partido Popular. La alteración más sustancial sufrida en el trámite parlamentario consistió en la eliminación, en las previsiones presupuestarias originales, del modelo alemán o de pago aplazado en la contratación pública, al que se opuso el Partido Asturianista, socio coyuntural del Partido en el Gobierno. Esta modificación afecta a dos importantes obras valoradas en 6.500 millones de pesetas y que se pretendían abordar por el sistema desechado. Sin embargo, en lo sustancial, el Gobierno logró, con los dos votos del Grupo Mixto, sacar adelante su propio presupuesto (lo que no había ocurrido el año anterior), rechazando 207 enmiendas de la oposición, que sólo logró aprobar 11, entre las que destacan aportaciones presupuestarias para la mejora de la seguridad minera o para aumentar la plantilla de los bomberos del Consorcio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil. En total los cambios introducidos por la oposición suponen 518 millones sobre el monto total de 160.000 millones previsto en el Proyecto gubernamental.

Con las debidas reservas, debe reseñarse que la Encuesta de Población Activa sitúa nuevamente a Asturias a la cabeza de las regiones con más índice de paro. El desempleo aumentó en Asturias en 1.300 personas, mientras que en el conjunto de España descendió en 17.300.

Tampoco son excesivamente optimistas los datos relativos al comportamiento de los precios. Estos subieron en Asturias, durante 1997, el 2,2 %, dos décimas más que la media nacional. Por sectores se registró un incremento del 0,6% en alimentación y del 0,4% en vivienda, manteniéndose los precios de los servicios sanitarios y bajando una décima los servicios culturales y de transportes.

Dos leyes estatales, promulgadas el 20 de noviembre, tuvieron especial relevancia para Asturias –sin contar con las previsiones de la Ley de Presupuestos-: se trata de la inclusión, por iniciativa del Parlamento autónomo, de la variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras, para lograr «la mayor prioridad en su fecha de ejecución» y que el corredor Madrid-Oviedo se configure como «línea ferroviaria de velocidad alta», así como de la concesión de un crédito extraordinario por importe de 1.386.000.000 pesetas para ajustar la subvención de explotación a «Mina La Camocha, Sociedad Anónima».

Asturias, que aún no cuenta con competencias en materia de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, verá, finalmente, actualizadas técnicamente sus instalaciones judiciales merced al Convenio suscrito entre el Presidente del Principado de Asturias y el Consejo General del Poder Judicial, el 22 de diciembre, para la informatización de Juzgados y Tribunales. La cantidad, no muy elevada, que se destina a tal fin alcanza los 125 millones de pesetas.

Pero tal vez la inversión más prometedora que se anuncia en Asturias y desde su Consejería de Fomento, es la construcción de una ambiciosa infraestructura que superará los 30.000 millones de pesetas, procedentes de los llamados «fondos mineros». Esta obra, sin precedentes en la gestión de la Comunidad Autónoma, es conocida como la «autovía minera» y unirá Mieres con Gijón, atravesando Langreo y Siero, a la vez que descongestionará los accesos a la capital del Principado y las comunicaciones de ésta con los dos extremos a unir por la nueva vía.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45
Popular: 21
Socialista: 17
Izquierda Unida: 5
Mixto: 2

Estructura del Gobierno

Presidente: Sergio Marqués Fernández
Número de Consejerías: 6
Cooperación: José Ramón García Cañal, Vicepresidente
Economía: José Antonio González García-Portilla
Cultura: María Victoria Rodríguez Escudero
Servicios Sociales: Antonio Cueto Espinar
Fomento: Juan José Tielve Cuervo
Agricultura: Luis Peláez Rodríguez

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: Minoritario (mayoría relativa)
Partidos y número de diputados que le apoyan: PP (21)
Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

No se produjeron.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Sin incidencias.

Resoluciones plenarias y debates más importantes

Resolución de la Junta General 152/4, de 21 de febrero de 1997, adoptada por el Pleno, por la que se acuerda interponer recursos de inconstitucionalidad contra el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.

Resolución de la Junta General 168/4, de 7 de abril de 1997, adoptada por la Comisión de Industria, Energía y Comercio, sobre paralización de parques eólicos y nuevas minicentrales eléctricas durante la tramitación por la Cámara del Plan de Energías Renovables.

Resolución de la Junta General 173/4, de 17 de abril de 1997, adoptada por el Pleno, sobre defensa de la estrategia de consolidación y diversificación industrial (documento CREP) y otros extremos en el proceso de reordenación de la minería.

Resolución de la Junta General 182/4, de 9 de mayo de 1997, adoptada por el Pleno, sobre oposición a la Resolución publicada en el Boletín Oficial del País Vasco el 17 de marzo de 1997, relativa a la circulación de camiones.

Resolución de la Junta General 183/4, de 9 de mayo de 1997, adoptada por el Pleno, sobre remisión a la Cámara de un proyecto de ley urbanística [tras la sentencia constitucional 61/1997, de 20 de marzo].

Resolución de la Junta General 184/4, de 15 de mayo de 1997, adoptada por el Pleno, sobre seguridad minera y más especialmente sobre el accidente ocurrido en el Pozo San Nicolás de HUNOSA, el 31 de agosto de 1995 [en el que fallecieron catorce mineros].

Resolución de la Junta General 195/4, de 6 de junio de 1997, adoptada por el Pleno, sobre rechazo a la privatización de la CSI y garantía de su control público.

Resolución de la Junta General 202/4, de 13 de junio de 1997, adoptada por el Pleno, reprobando la actitud del Presidente del Principado por incumplir las Resoluciones de la Junta General acerca de los 39 despedidos de DURO FELGUERA.

Resolución de la Junta General 232/4, de 12 de diciembre de 1997, adoptada por el Pleno, por la que se insta al Consejo de Gobierno a proponer la constitución de una comisión de investigación sobre la gestión desarrollada en la Caja de Asturias.

Reformas del Reglamento del Parlamento

El Pleno de la Cámara aprobó el nuevo Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en sesión celebrada el 18 de junio de 1997 (Bol. Ofic. de 18 de julio), que deroga el texto precedente de 26 de abril de 1985.

Entre las múltiples novedades que merecen ser destacadas se encuentra una leve reducción del número de artículos (de 255 se pasa a 247) y la frecuente utilización del término «Parlamento», como sinónimo de uso casi indistinto a la

larga denominación histórica de Junta General del Principado. Como modificación significativa debe citarse el derecho de los Diputados a «utilizar el bable en el ejercicio de sus funciones parlamentarias», de acuerdo con «lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y, en su caso, por la legislación que lo desarrolle» (art. 11). Igualmente, el artículo 28.4 ha venido a suponer una importante restricción a las facultades parlamentarias de los tránsfugas al señalar que «sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado...». Este Reglamento de la Cámara habrá de ser previsiblemente ampliado en un plazo breve de tiempo, de prosperar la reforma del Estatuto de Autonomía que contempla la disolución anticipada de la Junta General. La corrección de errores de esta norma se publicó en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» de once de septiembre de 1997.

CANARIAS

Gumersindo Trujillo

Rasgos generales

En la actividad de la Comunidad Autónoma, destaca este año por su importancia objetiva y por la atención que ha concitado de los gobernantes, la clase política, y los sectores empresariales y sindicales, las relacionadas con la Unión Europea en lo concerniente a la homologación de las especificidades económico fiscales de Canarias y las garantías de su mantenimiento en el futuro. Le siguen en este mismo orden de interés y atención las relaciones con el Gobierno central en lo que se refiere a los importantes convenios que luego se indican. En el plano interno de la Comunidad y en la perspectiva de su desarrollo institucional se observan ciertos progresos en la ejecución del diseño de descentralización territorial a favor de los Cabildos insulares y los programas de cooperación con las corporaciones locales. Las importantes modificaciones recientemente efectuadas en el Estatuto no parecen haber colmado plenamente las aspiraciones del Gobierno autónomo, apuntándose ya hacia nuevas reivindicaciones competenciales y hacia algún otro retoque de aquel.

La actividad normativa, parlamentaria y gubernativa, ofrece características similares, como luego se reseña, a lo que ha venido siendo habitual en estos años. Quizá pueda advertirse una cierta intensificación de las relaciones con las instancias centrales del Estado concretada en una mayor participación en las actividades de las Cortes Generales (a través de la iniciativa legislativa autonómica y los pareceres sobre determinadas leyes para los que así se exige constitucionalmente) y, en relación con esta exigencia, un ligero repunte de la conflictividad constitucional.

Las relaciones con la Unión Europea y las reformas legislativas y estatutarias conexas

Desde comienzos de la presente década, la Comunidad canaria ha estado empeñada en una importante operación política consistente en una renovada definición legislativa del Régimen económico fiscal. En el plano interno, esta relevante especificidad estaba ya suficientemente amparada por la garantía que proporciona el juego de la disposición adicional tercera de la Constitución y su correspondiente desarrollo por el Estatuto de autonomía en su originaria redacción. Sin embargo, resultaba obligado adaptarla a la nueva modalidad de integración de Canarias en la Comunidad Europea.

En efecto, por las peculiaridades propias de dicho régimen, Canarias hubo de

singularizarse con relación a las restantes Comunidades cuando tuvo lugar la incorporación de España a la CEE. En un primer momento su integración en este ámbito se llevó a cabo según las previsiones del Protocolo número 2 al Acta de adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas que contemplaba su progresiva adaptación a la realidad comunitaria, quedando en manos de las autoridades autonómicas y estatales la posibilidad de plantear los ajustes o reformas que se estimasen aconsejables (artículo 25.4). Algún tiempo después, las instituciones autonómicas se pronunciaron a favor de una mayor integración (acuerdo del Parlamento de Canarias de 1989) y, consecuentemente, así se defendió ante las instancias comunitarias por el Gobierno español. La mencionada norma habilitaba para la modificación del régimen especial del Archipiélago contenida en el Protocolo 2 a través de normas de Derecho derivado. De ahí que, al amparo de dicha disposición, el Consejo de las Comunidades dictase el Reglamento (CEE) 1911/1991, de 26 de junio, por el que se modifica el régimen de integración de Canarias.

Los cambios que por tales circunstancias debían llevarse a cabo en el *status* económico-fiscal de Canarias consistieron, fundamentalmente, en la creación de nuevos instrumentos tributarios, así como de una zona franca de modernas características. Estas modificaciones se llevaron a cabo mediante una compleja operación política que implicó una intensa actividad negociadora con el Gobierno central y que quedó plasmada en las leyes que en 1991 y 1994 articularon una renovada versión de su peculiar régimen económico y fiscal (REF).

La Ley 20/1991, de 6 de julio, de modificación de los *aspectos fiscales* de dicho régimen concreta los rasgos fundamentales de dicha singularidad fiscal en las dos nuevas figuras del impuesto general indirecto canario (IGIC) y del arbitrio sobre la producción y las importaciones (APIM). El primero es un impuesto general sobre la cifra de negocios que, con la misma técnica que el IVA, grava las operaciones internas y las importaciones y cuya recaudación se administra por la Comunidad autónoma. Transcurrido el período transitorio que concluye el año 2000, será el único impuesto indirecto en Canarias. El segundo es un tributo transitorio que grava los productos importados y los producidos en Canarias que deberá irse reduciendo progresivamente hasta su total desaparición al finalizar dicha fecha, momento a partir del cual se aplicará en su integridad el arancel aduanero común de la CEE. Esta Ley, además, establece ciertos incentivos fiscales a las inversiones –fondo de previsión para inversiones–, regulándose también determinados aspectos del régimen de la inversiones públicas en Canarias.

Tres años más tarde, la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los *aspectos económicos* del REF, complementa y completa estas modificaciones fiscales con determinadas medidas relacionadas con los transportes y las telecomunicaciones, un registro de buques y, además, instrumenta ciertas medidas de carácter fiscal entre las que destaca el trato ventajoso al que tienen derecho las empresas sujetas al impuesto de sociedades en la parte de sus beneficios que destinen a reserva para inversiones. Por otra parte, se crea una «Zona especial canaria» (ZEC), de privilegiado trato fiscal para las empresas que puedan acogerse al régimen previsto para las mismas que, en realidad, constituye un dispositivo excepcional de atracción de capitales.

El encaje en el ordenamiento comunitario europeo del régimen especial así renovadamente diseñado, ha dado lugar en los últimos tiempos a unas difíciles negociaciones con las autoridades de Bruselas que, en fecha muy reciente, han aceptado parcialmente las pretensiones canarias. Sin embargo, no se ha logrado el carácter *temporalmente indefinido* de las ventajas (aceptadas por el momento, aunque revisables a medio plazo), ni se ha definido aún el *status* de «ultraperifericidad» no hace mucho reconocido en el nivel normativo primario de los tratados de la Unión Europea (cumbre de Amsterdam de junio de 1997, pendiente aún de su ratificación por los respectivos Parlamentos nacionales). Ello frena por el momento la plena aceptación de la pretensión canaria de derivar de ese específico y reforzado *status* algunas de las excepciones no aceptadas por unas autoridades comunitarias más condicionadas por las preocupaciones armonizadoras del conjunto que por las excepciones a las que la nueva consideración jurídica pueda conducir o perpetuar. En cualquier caso, el reconocimiento primario acordado en dicha cumbre supone trasladar a la «constitución» de la Unión un mecanismo que complementa el incluido en la Constitución española por virtud de su disposición adicional tercera, siendo de esperar que, al igual que ha ocurrido con esta fundamental disposición en el plano interno, dicho reconocimiento normativo de cumplida cobertura en el Derecho primario de la Unión a las pretensiones de permanencia que se recaba para las singularidades canarias.

A todo ello se debe añadir que el legislador de la reforma estatutaria recientemente llevada a cabo aprovechó la oportunidad de la misma para coadyuvar al proceso de acomodación al ámbito de aquella en una doble dirección. Por una parte, se incluye en la definición del régimen económico-fiscal la perspectiva europea que, obviamente, sólo fue contemplada en 1982 al aprobarse el Estatuto como una expectativa de futuro. En consecuencia se sustituye la fórmula entonces utilizada por otra nueva en la que consta de manera expresa la «ultraperifericidad» de Canarias y se alude a las consecuencias jurídicas que se esperan de esta calificación y de su consideración por el Derecho eurocomunitario. Por otra, se remarca el *carácter histórico* de la singularidad de la que siempre ha gozado Canarias en el marco del Estado y su *expreso reconocimiento constitucional*, matizaciones que deben valorarse en función del destinatario eurocomunitario al que se orientan, más como una base argumental para la negociación aún en curso que como expresión de la pretensión –imposible, dado el carácter instrumento jurídico empleado– de vincular jurídicamente más allá del ámbito estatal en cuyo ordenamiento se inserta la norma. Lo cual por lo demás en nada empece a sus efectos sobre los poderes públicos estatales y autonómicos, en la medida en que de ellos dependa propiciar el logro de los objetivos previstos para la referida ultraperifericidad. Aún cuando deba notarse que tales efectos tienen muy difícil sanción, a menos de producirse el improbable supuesto de una actuaciones estatales o autonómica manifiestamente contrarias a las mismas en actos residenciables ante la jurisdicción competente (constitucional o, en su caso, ordinaria).

Como fácilmente puede deducirse de lo hasta ahora expuesto sobre los problemas que suscita el acomodo del régimen económico-fiscal de Canarias al ámbito eurocomunitario, nuestra Comunidad Autónoma no sólo participa del interés de las restantes Comunidades españolas en estar presentes en este ámbito cada vez más importante de la política estatal, sino que tiene fundadas razo-

nes que abundan en la necesidad de una cierta singularización respecto de aquellas cuestiones que más específicamente le conciernan. Esto explica los matices diferenciales que se aprecian en la nueva regulación estatutaria de esta participación en relación con lo que otros Estatutos prevén al respecto. Así, se contempla la posibilidad de que el Gobierno de Canarias participe en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, remitiéndose a la legislación del Estado lo concerniente a la regulación de este aspecto. La significación de este precepto –que no figura en los Estatutos de las restantes Comunidades– es la que cabe atribuir al *carácter estatutario* de una previsión que para las restantes Comunidades sólo deriva de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Ese reconocimiento estatutario debe traducirse, en su expresión mínima, en el derecho a recibir leal información por parte del Estado y a expresar el parecer del Gobierno autónomo en el seno de la delegación española. A partir de ahí, parece posible reglamentar la necesidad de fundamentar e informar cumplidamente al Gobierno autónomo de los eventuales desacuerdos que en el seno de dicha delegación pudieran producirse en relación con la postura sustentada por su representación en la misma.

Por otra parte, se faculta a la Comunidad Autónoma para solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias. A diferencia de lo que ocurría en otros Estatutos, este precepto no figuraba hasta ahora en el Estatuto de Canarias. Lo que sucede es que, en nuestro caso, esta posibilidad se regula con el mayor grado de apertura hasta ahora establecido. Otros Estatutos, en efecto, contemplan esa posibilidad respecto de materias de interés para la respectiva Comunidad autónoma y, algunos de ellos, añaden a esa posibilidad genérica una referencia explícita de ese interés a la condición de *regiones fronterizas*. Pero lo singular y relevante en el caso de Canarias es que se contempla especialmente esa posibilidad en relación con los intereses «derivados de su condición geográfica como región insular ultraperiférica», aparte –en lo que coincide con otras Comunidades– de «los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios». Parece evidente, pues, que las posibilidades que el precepto abre al diálogo formalizado –incluso mediante acuerdos *parlamentarios* autonómicos– tanto con el Gobierno de la Nación como con las Cortes sobre cuestiones relacionadas con su «situación geográfica» (Marruecos, Sahara, etc.) y con su «ultraperifericidad europea» no son nada desdeñables. Por lo pronto, cabe pensar en las consecuencias que pudieran derivar de la regulación de unos procedimientos adecuados para formalizar la tramitación de unas proposiciones que debieran determinar respuestas en las que resulte preciso fijar la posición estatal al respecto. De ser ello así, es evidente el interés de la previsión estatutaria comentada.

Actividad legislativa

En 1997 se aprobaron trece leyes. Seis de ellas regulan por primera vez en nuestra Comunidad las respectivas materias. Otras cuatro son modificaciones

puntuales de las correspondientes leyes anteriores con las limitadas finalidades que seguidamente se indican. Completan el elenco la Ley de presupuestos para 1998 y otras dos que contienen muy puntuales medidas de carácter presupuestario.

Comenzando por el primer grupo, debemos señalar que la *Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores* proviene de una iniciativa legislativa del Grupo Popular y tiene como antecedente inmediato un Informe extraordinario del Diputado del Común en el que se puso de manifiesto un panorama insatisfactorio que la Comunidad pretende corregir poniendo a disposición de las Administraciones publicas un marco jurídico adecuado para asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y, en particular, la protección integral de los menores. Además de ordenar al efecto los cometidos de las diferentes Administraciones (autonómica, insular y local), se contemplan ciertas actuaciones en situaciones de riesgo (amparo, tutela, guarda, acogimiento y adopción), así como la colaboración autonómica en la ejecución de las medidas judiciales. Asimismo, se regula el régimen de los centros de menores, las entidades colaboradoras, los órganos de participación social, así como un régimen sancionador.

La ordenación del sector eléctrico en la Comunidad autónoma se ha visto estimulada por la reciente ampliación de las competencias autonómicas en la materia, la tramitación de una nueva Ley básica estatal y la orientación privatizadora de la política del Estado en el sector. Estos nuevos factores están en la base de la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno, CC y PP, de la que proviene la *Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario*. Esa iniciativa, sin embargo, se desenvuelve en condiciones bien particulares, puesto que uno de los grupos que la promueven, el PP, se disocia de la misma en su tramitación parlamentaria, reservando para el Plano una serie de enmiendas planteadas y no aceptadas en Comisión, lo que conduce a que la misma cuente en su aprobación con apoyos parlamentarios que no tuvo en su toma en consideración y, paradójicamente, le falten los de uno de los dos grupos promotores. Más aún, ni el gobierno autónomo manifiesta su parecer al respecto en la preceptiva consulta que la Cámara le formula tras la toma en consideración de la correspondiente iniciativa, ni se espera en su tramitación a que concluya la de la Ley estatal a la que, además se atribuye en su totalidad carácter básico, de suerte que cuatro días antes de la publicación de la mencionada Ley autonómica, se publica la Ley estatal 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. La consecuencia más que probable será, seguramente, acudir al Tribunal Constitucional para solventar las discrepancias evidenciadas. La ley pretende el establecimiento en Canarias de un mercado competitivo en el sector eléctrico, sin perjuicio de las obligaciones de servicio público que se estimaren convenientes dentro del marco normativo comunitario, constituido fundamentalmente por la Directiva 96/92/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. En este marco y en base a las competencias autonómica (de carácter exclusivo en materia de «Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético», según dispone el art. 30.26 del Estatuto de Canarias), esta ley tiene como objetivo básico regular, de acuerdo con las bases del régimen energético, el mercado insular del sector eléctrico con

el fin de racionalizar la generación, transmisión y distribución de electricidad, reforzar la seguridad y calidad del abastecimiento en las peculiares circunstancias que se derivan del hecho insular y que determinan que cada isla constituya un sistema independiente en el que es necesario garantizar un mercado competitivo, incluso en el caso de que, de acuerdo con la normativa comunitaria, quede clasificado como pequeña red aislada, admitiendo el procedimiento de licitación cuando fuere necesario para garantizar la competencia. Hasta ahora existe un monopolio de hecho que, por causa de su carácter público, ha contribuido a evitar abusos de posición dominante, al tiempo que ha hecho innecesario el establecimiento de obligaciones de servicio público, opción que, sin embargo, puede ser necesario adoptar si se desarrollan actividades privatizadoras. Ante esta eventualidad, el legislador canario se ha preocupado por asegurar un mercado competitivo sujeto a un conjunto de ordenaciones orientadas a impedir y corregir alteraciones y disfunciones del mercado que puedan producir perjuicios a los consumidores canarios.

Como ha sucedido en otras Comunidades, también la de Canaria se ha preocupado por regular la dedicación a sus correspondientes funciones públicas de los miembros del Gobierno y Altos cargos de la Administración y, asimismo, por garantizar su imparcialidad e independencia, objetivo al que responde la *Ley 3/1997, de 8 de mayo*. En ella se regula un régimen de incompatibilidades basado en el principio de dedicación absoluta de los cargos comprendidos en su ámbito de aplicación, a lo que se añade la obligación de declarar las actividades que puedan proporcionar ingresos económicos, así como el conjunto de sus bienes y derechos patrimoniales de quienes se hallen sujetos al mismo. A tales efectos, se establece un Registro de intereses de Altos Cargos. Las incompatibilidades afectan también a quienes eventualmente ejerzan funciones no permanentes expresamente calificadas de confianza y asesoramiento especial en los gabinetes del Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno, los presidentes, directores y asimilados de los organismos autónomos y demás entidades de Derecho público de la Administración autonómica, aunque su actividad esté sometida al Derecho privado, siempre que sea remunerada; los titulares puestos remunerados calificados por ley como altos cargos, así como los presidentes, consejeros delegados, directores ejecutivos y demás cargos ejecutivos, remunerados, de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de a Administración de la Comunidad o de sus organismos autónomos. Durante los dos años siguientes al cese en el desempeño del cargo, los afectados por las incompatibilidades y prohibiciones que se establecen no podrán intervenir en expedientes concretos sobre los que hayan dictado resolución, ni participar en el capital de empresas mercantiles o industriales cuya regulación o control haya dependido del mismo. También se contemplan ciertos supuestos de compatibilidad con el ejercicio de funciones públicas y privadas.

La búsqueda de un equilibrio en los reflejos político-administrativos de la capitalidad compartida que singulariza a nuestra Comunidad autónoma y la necesidad de disipar recurrentes equívocos y no pocas tensiones periódicamente presentes en nuestra escena política, determinaron la tramitación y aprobación de la *Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración pública de la Comunidad autónoma* en la que se definen los criterios de distri-

bución territorial de las sedes de los órganos del Gobierno y de las Administración autonómica con el fin de dar cumplimiento al principio estatutario de la capitalidad compartida entre las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Hasta ahora y desde su constitución, la Comunidad Canaria no había desarrollado dicho principio. Prácticamente no existía otro instrumento normativo de fijación de aquellas que los Decretos de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo en cuanto en ellas se ordenan las diferentes unidades administrativas de las que se sirven los organismos superiores de los Consejerías y organismos y entes públicos. Se entiende que el equilibrio en la distribución de las mencionadas sedes entre ambas ciudades es una consecuencia del carácter compartido de la capitalidad, definiéndose el concepto de sede del Presidente y Vicepresidente y de las Consejerías así como las de los organismos autónomas y demás entes públicos autonómicos. También se contempla la determinación de la sede de las sociedades públicas y el domicilio social de las empresas públicas de titularidad autonómica. Como se puso de manifiesto con motivo de la tramitación del Decreto 254/1997, de 16 de octubre, que da cumplimiento reglamentario a su previsiones, se suscitaron importantes problemas relacionados con la movilidad funcionarial que las medidas correspondientes pudieran comportar, que fueron finalmente resueltos por vía negocial con la preceptiva participación sindical.

En el marco de la regulación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de las bases del régimen local, la *Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales* pretende homogeneizar los distintos cuerpos policiales de este carácter en: medios técnicos y de defensa, uniformes, acreditación, régimen retributivo, distinciones y recompensas; fijación de las condiciones básicas de acceso, formación, promoción y movilidad de los funcionarios; mejora de su formación profesional; asesoramiento a las entidades locales, etc. Asimismo se regula la estructura y organización de dichos cuerpos, así como los medios, retribuciones, distinciones y recompensas; deberes y derechos; el régimen disciplinario y procedimiento sancionador. En congruencia con estos objetivos se crea un Registro de policías locales y se encomienda la formación, perfeccionamiento y especialización de estos funcionarios a la Academia de Seguridad, organismo autónomo de carácter administrativo dotado de propia personalidad jurídica y adscrito a la Consejería competente en esta materia. Se crea igualmente una Comisión de coordinación de policías locales que asume estas funciones hasta ahora atribuidas la Comisión de Administración territorial creada por la Ley 14/1990. En relación con esta ley es oportuno recordar que, a diferencia de las restantes Comunidades autónomas, el Estatuto de Canaria, en su originaria redacción, refería al Gobierno autónomo, no a la Comunidad, las competencias sobre seguridad ciudadana (art. 30.1), lo que parecía limitarlas al ámbito reglamentario. En su versión reformada (art. 34.2) tales competencias aparecen referidas a la Comunidad.

La *Ley 8/1997, de 9 de julio*, contiene una reglamentación muy detallada de la ordenación general del deporte en la Comunidad autónoma en la que, en base a la competencia exclusiva que se ostenta en la materia (art. 30.20 del Estatuto) se persigue el fomento, la promoción y la ordenación de la actividad física y del deporte, regulándose las competencias de la Comunidad y de la Administración

autonómica, así como las que corresponden a los Cabildos insulares y a los Ayuntamientos.

Un segundo grupo de Leyes contiene las modificaciones puntuales de las normas legislativas de las que respectivamente traen causa. Así, la *Ley 7/1997, de 4 de julio*, modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en un aspecto muy puntual. La Ley que ahora se modifica había establecido lo que la misma denominaba «principio de unidad de explotación» en base al cual se disponía el sometimiento a una única titularidad empresarial de la actividad de explotación turística en cada establecimiento de alojamiento o conjunto unitario de construcciones, edificio o parte homogénea del mismo. Al propio tiempo se regulaba un régimen transitorio para la aplicación progresiva de esta exigencia distinguiéndose entre los inmuebles ya construidos, en fase de construcción o de edificación posterior a la entrada en vigor de la misma. El plazo establecido ha resultado insuficiente para dar cumplimiento a lo entonces previsto por lo que la ley que ahora se aprueba modifica la disposición transitoria tercera de la anterior para facilitar el logro del mencionado objetivo.

Por su parte, la *Ley 9/1997, de 9 de julio* modifica la Ley 4/1989 por la que se creó la Audiencia de Cuentas incorpora una nueva redacción al apartado 2 de su artículo 30, apartados 2 y 5, con el fin de sustituir la regla según la cual el Pleno de la misma no podrá quedar válidamente constituido sin la presencia de cuatro de sus cinco miembros por otra regulación más operativa y previsora de posibles bloqueos en la que se contempla su constitución en segunda convocatoria en la que su constitución será válida si concurren, además del Presidente, al menos dos de sus miembros. En consonancia con ello, se modifican también las condiciones en que deberá realizarse la convocatoria.

La modificación que la *Ley 5/1997, de 6 de junio*, lleva a cabo en la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios proviene del ejercicio por el Cabildo de Lanzarote de la iniciativa legislativa que el Estatuto atribuye, entre otros sujetos, a estas Corporaciones insulares. Tiene por finalidad vincular la permanencia en el cargo del miembro del Consejo Social propuesto por dicha Corporación, no al período cuatrienal que la ley modificada establecía, sino a la voluntad de dicha Corporación. En el curso de su tramitación parlamentaria se amplió este propósito inicial, regulándose los supuestos de pérdida de la condición de miembro de dichos Consejos, atribuyéndose además al Gobierno autónomo facultades de sustitución de los designados por él (entre los que se incluyen, para cada una de las Universidades, los dos que corresponde designar libremente al Gobierno y los otros siete que ha de hacerlo a propuesta de cada uno de los Cabildos insulares).

Finalmente, la *Ley 2/1993, de 24 de marzo*, modifica la legislación reguladora de los Premios Canarias con los que la Comunidad distingue periódicamente a quienes se han distinguido en distintos ámbitos del saber y de la creatividad. A las siete modalidades hasta ahora establecidas (Literatura, Bellas Artes e Interpretación, Patrimonio Histórico, Deporte, Acciones Altruistas y Solidarias, Comunicación) se añaden ahora otras dos: Cultura popular e Internacional (modalidad esta última instituida para premiar a «aquellas personas o entidades que

hayan contribuido de forma notable a la fraternidad entre los pueblos, a la mejora de las condiciones de vida de los sectores más deprimidos de la sociedad o, en general, a la defensa de los valores y principios que presiden la convivencia en la Comunidad internacional, y a aquellas personalidades o entidades de otros pueblos que hayan realizado una labor relevante a favor de la sociedad canaria»).

Completan esta reseña de las leyes aprobadas en 1997 la que aprueba los Presupuestos generales de la Comunidad para 1998 y otras dos que incorporan las modificaciones presupuestarias puntuales que se indican. En la perspectiva de los ingresos previstos en la *Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma para 1998*, se destaca que es el segundo año de vigencia del sistema de financiación que supone la asignación a la Comunidad autónoma del 30 % del IRPF, circunstancia que el legislador autonómico valora positivamente. Asimismo, dentro de las previsiones para 1998 se incluye en los recursos para financiar la asistencia sanitaria el incremento experimentado por el sistema nacional de salud y la consideración de la población efectivamente protegida del archipiélago. Por otra parte, los ingresos de naturaleza tributaria experimentan importantes incrementos derivados de la propia actividad económica que los genera y de la mejora de su gestión, incluyendo, además, la repercusión que en los mismos se experimenta como consecuencia de previsiones de esta misma ley o de normas legales estatales que afectan a la tributación del tabaco y a modificaciones en los tipos impositivos de los combustibles. La estructura del gasto se caracteriza por su contención para las operaciones corrientes, que crecen en una menor proporción que los ingresos corrientes, los que posibilita una mejora de la tasa de ahorro bruto para financiar el incremento de gastos por operaciones de capital, que se dirige fundamentalmente a atender dotaciones para equipamientos sanitarios y educativos, así como para la finalización de los programas de inversión en obras públicas hidráulicas y medioambientales. También se atiende al incremento del Fondo de financiación municipal, la dotación para la radiotelevisión autonómica, los programas afectos a competencias en materia de justicia y la cobertura de los traspasos a los Cabildos insulares llevados a cabo en 1997.

Como hemos dicho, también se aprueban en 1997 otras dos leyesde incidencia presupuestaria. La *Ley 10/1997*, modifica puntualmente la de presupuestos generales de la Comunidad autónoma para 1997, añadiendo una nueva disposición adicional mediante la que se incorporan determinadas modificaciones propuestas por los Consejos Sociales de las Universidades de La Laguna y de Las Palmas en la programación plurianual del Plan de inversiones universitaria aprobado por ley 8/1994, de 20 de junio. Asimismo, la *Ley 12/1997*, dota presupuestariamente para el ejercicio de 1997 al ente público «Radiotelevisión de Canarias», creado por la Ley 8/1984, de 11 de diciembre. Esta dotación –de 130 millones de pesetas– se distribuye por programas y capítulos y se faculta al director general del ente para hacer los ajustes presupuestarios y contables necesarios para instrumentar lo dispuesto en la ley.

Actividad reglamentaria del Parlamento

En base a la habilitación de la que dispone al efecto (artículo 59.1 de su Reglamento), la Comisión de Reglamento del Parlamento autónomo aprobó las *Normas de gobierno interior* de la Cámara en las que se regula el régimen del personal de la misma, sus derechos y obligaciones como funcionarios públicos, su régimen de retribución, así como el funcionamiento de sus servicios.

Actividad reglamentaria del Gobierno

En otro lugar de este Informe (ver las correspondientes fichas normativas) se recoge una selección de los 346 Decretos aprobados en 1997 por el Gobierno autónomo. La síntesis que sigue no pretende reflejar esta voluminosa producción. Sólo trata de los desarrollos reglamentarios que parecen más relevantes por su virtualidad innovativa (reglamentos ejecutivos), por lo que sólo excepcionalmente se hace referencia a los de carácter organizativo.

Así, en *Presidencia del Gobierno* destaca el desarrollo de que han sido objeto diversas leyes de reciente aprobación que han dado lugar a las siguientes actuaciones reglamentarias a) regulación de la organización y funcionamiento de Registro de intereses de altos cargos previsto por la Ley 3/1997, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración autonómica; b) la adaptación de las sedes de las Consejerías, organismos autónomos y entes públicos a los principios de capitalidad compartida y equilibrio intercapitalino según lo previsto en la Ley 4/1997. Por otra parte, las transferencias recibidas en materia de justicia y las previsiones de la Ley 6/1997, de coordinación de las policías locales, determinó ciertas modificaciones en el Reglamento orgánico de la Presidencia del Gobierno por las que se organiza la Viceconsejería del Portavoz del Gobierno y se crea y regula la Viceconsejería de Justicia y Seguridad y la Dirección General de idéntica denominación. También, como después se señala, entre los Decretos aprobados es de especial interés el que fija los criterios de distribución del fondo de financiación municipal.

En la *Vicepresidencia del Gobierno*, cuyo titular ostenta al propio tiempo la Consejería de *Turismo y Transportes*, hay que anotar, junto a los Decretos que luego se indican en relación con los Cabildos insulares, la aprobación de varios Reglamentos de desarrollo de la Ley 7/1995, de ordenación del Turismo, que tratan de las siguientes cuestiones: a) regulación de los alojamientos en régimen de uso a tiempo compartido (*time sharing*); b) medidas de seguridad y protección contra incendios en establecimientos turísticos alojativos (materia transferida a los Cabildos, aunque la Comunidad mantiene la competencia reglamentaria; c) ordenación de las agencias de viajes; d) regulación de las actividades turístico-informativas (guías turísticos).

En materia de *Política territorial y Medio ambiente:* a) fijación de directrices formales para la elaboración de los Planes de ordenación de los recursos naturales; b) regulación de las Juntas rectoras de los parques y reservas naturales que, de conformidad con la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias, pueden ser creados por los correspondientes Patronatos insulares, órga-

nos colegiados adscritos a los respectivos Cabildos; c) regulación de un censo de viviendas no amparadas por licencia y de los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de la órdenes de demolición. Por Decreto 27/1997, de 6 de marzo la Consejería de Política territorial incorpora a su denominación el medio ambiente.

En *Sanidad y Consumo:* a) regulación de los criterios específicos de planificación y ordenación farmacéutica; b) fijación del régimen de autorizaciones de instalación y funcionamiento de centros, servicios, establecimientos y actividades sanitarias, en el marco de las previsiones de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias; c) aprobación del Plan canario de salud como instrumento estratégico para la planificación, coordinación y articulación funcional de las actividades de promoción y protección de la salud, de prevención de la enfermedad y de asistencia sanitaria.

En *Empleo y Asuntos sociales:* a) normas reglamentarias sobre la accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; b) regulación del Consejo Canario de los mayores, de conformidad con las leyes 9/1987, de servicios sociales y 3/ 1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones; c) regulación de la habilitación de las entidades colaboradoras de adopción internacional; d) modificación de la regulación del Instituto canario de la Juventud (en conexión con las transferencias realizadas en materia de ocupación, ocio y esparcimiento; atiende a la representación de los Cabildos); e) creación de las Comisiones insulares de formación y empleo.

En *Economía y Hacienda* cabe destacar las modificaciones del régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración autonómica; la regulación del régimen de subvenciones a la pequeña y mediana empresa para adaptarlo a las recomendaciones de la CEE en relación con las pymes; la regulación de la coordinación de la Administración autonómica y las Universidades respecto de actuaciones de distintas dependencias de aquella que tengan consecuencias económicas; la aprobación de los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares que han de regir en los contratos de obras, suministros de productos informáticos y consultoría, asistencia y servicios por procedimiento negociado (de conformidad con las previsiones de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas).

En *Educación, Cultura y Deportes*, debe ante todo reseñarse el elevado número de Decretos, treinta y uno, reguladores de los curricula correspondientes a los ciclos formativos de grado medio o de grado superior de formación profesional; y, asimismo, la creación y regulación del Registro de títulos académicos y profesionales de la Comunidad autónoma.

En *Obras públicas, Vivienda y Agua:* creación de los Consejos Insulares de Aguas como entidades de derecho público y plena autonomía funcional de Lanzarote y, asimismo, aprobación del Plan hidrológico insular de Tenerife (desarrollo de las previsiones contenidas al respecto en la Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas).

Debe, asimismo, reseñarse la actividad reglamentaria llevada a cabo en relación con los *Cabildos insulares* como consecuencia del proceso de transferencias y delegaciones que se viene siguiendo a favor de los mismos. En este sentido cabe mencionar: a) el desarrollo de la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, que modifica la

«ley de Cabildos» (Ley 14/1990, ver *Informe sobre las Comunidades autónomas* correspondiente a 1996, p. 160-161) que, entre otros aspectos, prevé la Comisión de delegaciones a los Cabildos insulares que ahora se crea, regulándose, asimismo, el método para el cálculo y la determinación de los medios personales y materiales y los recursos que han de acompañar a las delegaciones; b) los numerosos Decretos de transferencias a los Cabildos insulares, muchos de ellos, a su vez, objeto de modificaciones dentro del mismo año, en materias de: artesanía, ferias y mercados insulares; servicios forestales, protección del medio ambiente y gestión y conservación de los espacios naturales protegidos; servicios, medios personales y materiales y recursos para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de carreteras; prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención; ejecución de las medidas de amparo que establece la ley 1/1997, de 7 de febrero de atención integral a los menores y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica de las entidades municipales; c) traspaso de servicios y recursos en materia de promoción y policía del turismo insular; ocupación ocio y esparcimiento; carreteras.

Conflictividad constitucional

Se han interpuesto en este año tres recursos de inconstitucionalidad. Dos de ellos fueron promovidas por el Parlamento de Canarias; el otro lo fue por el Gobierno autónomo. Ambas instancias recurrieron por motivos de inconstitucionalidad la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades autónomas y medidas complementarias, por entender que dicha norma contraviene las normas constitucionales y estatutarias garantes del régimen económico-fiscal de Canarias. El tercero de los mencionados recursos fue interpuesto por el Parlamento en relación con el artículo 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Por otra parte, desde las instancias estatales se han promovido tres recursos contra leyes autonómicas canarias y contra la Ley orgánica aprobatoria de la reforma del Estatuto de autonomía. Así, el Defensor del pueblo interpuso: a) recurso de inconstitucionalidad 1.259/ 1987 contra los artículos 36, 37, 41.2, y las Disposiciones adicionales 14ª, 15ª, 16ª, 19ª, 21ª, 25ª y 26ª de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre de Presupuesto Generales de la Comunidad autónoma para 1997; b) recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997 contra el párrafo 2 de la disposición transitoria primera en la redacción introducida por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre por la que se aprueba la reforma del Estatuto de autonomía de Canarias. Por su parte, el Presidente del Gobierno de la Nación interpuso el recurso de inconstitucionalidad 1.297/1996 contra el artículo 51 y la Disposición adicional 25ª de la mencionada Ley del Parlamento de Canarias 5/1996 (dicho recurso fue declarado desistido parcialmente por Auto del Tribunal Constitucional de 20 de mayo de 1997, por lo que se refiere a la disposición adicional 25ª, manteniéndose sólo en relación con el artículo 51; se trata de una materia relativa a derechos funcionariales sobre la que también el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad).

También se ha planteado el conflicto positivo de competencia 2.170/97 promovido por el Gobierno de Canarias contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997.

Cooperación con las Corporaciones locales

Destaca en este aspecto el Acuerdo con la federación canaria de islas (FECAI) que en buena medida se traduce en los Decretos sobre transferencias y delegaciones a los Cabildos ya reseñados. En relación con los municipios merece recordarse la asignación de 17.600 millones de pesetas al Fondo de financiación municipal con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997. La distribución de este fondo motivó arduas negociaciones llegándose, finalmente, a un acuerdo con la Federación canaria de municipios (FECAM) que se plasmó en el Decreto 102/1997, de 26 de julio, por el que se establecen los siguientes criterios de distribución del mismo: población (68 %), solidaridad (16 %, dividido, a su vez, en un 11 % para los municipios menores de diez mil habitantes y el 5 % restante para los que superen esa población); insularidad periférica 1 %; extensión territorial (2 %), espacios naturales protegidos (2 %), plazas turísticas (2 %), dispersión territorial (5 %) y unidades escolares (4 %). Además, se establecía que el 20 % de estos fondos estaría vinculado al saneamiento financiero de aquellos municipios que tuviesen este tipo de problemas, debiendo en caso contrario dedicarse dicho porcentaje a gastos de inversión. Sin embargo, no se tramitó ningún proyecto de ley reguladora de este fondo en cumplimiento del correspondiente acuerdo parlamentario de octubre de 1995: mientras el Gobierno entiende que dicha ley debe estar precedida de la aprobación del pacto local que se viene negociando en el marco estatal, la oposición replica que habiéndose avanzado ya en Canarias en algunas de las cuestiones fundamentales que habrá de abordar ese pacto (transferencias y delegaciones a las corporaciones locales; creación de un fondo de cooperación, no tiene sentido retrasar la tramitación y aprobación de la referida ley). La cuestión, evidentemente, es compleja, puesto que junto al interés político-institucional de objetivar criterios de asignación, late de algún modo el interés político-partidario, tanto autonómico como municipal (FECAM), de preservar un cierto margen de maniobra.

Cooperación con el Estado

En el marco de esta cooperación merece destacarse la importancia de los convenios suscritos en materia de Carreteras y Empleo. A los que hay que añadir los de Obras hidráulicas y Costas cuya definitiva formalización ha tenido lugar a comienzos de 1998.

Mediante el convenio de carreteras el Estado se compromete a financiar obras de esta carácter por un montante total de doscientos mil millones de pesetas durante las catorce próximos años. La Comunidad autónoma, por su parte, asume los costes financieros necesarios para anticipar en siete años la definitiva conclusión de las obras. No es esta la primera vez que se acude a la vía convencional para paliar las consecuencias que, por causa del carácter exclusivo de las

competencias de la Comunidad autónoma en Carreteras, derivaron en su momento de su no participación en los planes nacionales correspondientes, situación a la que puso término tras laboriosas negociaciones el anterior convenio de 1994. También se ha firmado un importante convenio para llevar a cabo un Plan Integral de Empleo. Asimismo, a principios de este año (febrero de 1998) se han firmado los convenios de Costas y de Obras hidráulicas que, respectivamente, suponen una inversión estatal de treinta y cinco mil y setenta y seis mil millones de pesetas en un período de siete años. Ambos acuerdos habían sido alcanzados en vísperas del Consejo de Ministros celebrado en Tenerife en noviembre pasado.

Actividad político-institucional

Actividad parlamentaria no legislativa

En la correspondiente ficha institucional se da cuenta numérica de esta actividad en sus diversas manifestaciones. En este apartado queremos destacar tan sólo algunos aspectos de la misma cuya referencia singularizada ilustra de los principales contenidos sobre los que la misma recayó en relación con las funciones de promoción legislativa ante las Cortes Generales, información sobre leyes estatales que así lo requieran por exigencias de la garantía constitucional estatutaria del REF, ejercicio de sus facultades en relación con la jurisdicción constitucional, así como sobre sus actividades de control e impulso del Gobierno.

Por lo que se refiere a las Proposiciones de Ley ante las Cortes Generales, hay que indicar que, instada por el Gobierno, se tramitó Proposición de ley ante las Cortes Generales, de gestión de la Televisión autonómica. Se pretende con esta iniciativa introducir un cambio sustancial en el régimen jurídico de la TV autonómica de suerte que la misma en lugar de ser como hasta ahora un servicio público esencial de titularidad estatal, según se prevé en el Estatuto de la Radio y Televisión, pase a ser un servicio compartido entre el Estado y la Comunidad autónoma. Asimismo, se persigue modificar la Ley del Tercer canal con el fin de que las Comunidades autónomas regulen la gestión por su propia normativa en caso de ser una sociedad pública, pero sin vincularse a una gestión exclusivamente pública sino, por el contrario, abierta a la posibilidad de su concesión a una sociedad mixta con participación privada y respeto a la libre concurrencia.

El Parlamento autónomo hubo de informar dos disposiciones legislativas estatales en cuya tramitación, por entrar en juego las previsiones del artículo 46 del Estatuto, requieran informe de la Cámara autonómica. Así, se emitió un Informe sobre el Real Decreto-ley 6/1997, de 9 de abril, por el que se aprueba el programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente. A la vista de la incidencia que las medidas fiscales que en el mismo se instrumentan pudieran tener en el IGIC y en el Impuesto de Matriculación, y a instancia de la Secretaría de Estado de relaciones con las Cortes, la mesa del Congreso de los Diputados acordó solicitar del Parlamento de Canarias el informe previsto en el artículo 46.3 del Estatuto. El Informe emitido por la correspondiente Ponencia

fue aprobado por 46 votos a favor, alcanzándose por tanto la mayoría requerida para que pudiera ser calificado de favorable conforme a la preceptuado por el Estatuto. También fue informado el Anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social, respecto de su artículo 6. La Ponencia designada al efecto acordó emitir tres informes en relación con dicho Anteproyecto: uno respecto del artículo 8, apartados tercero, cuarto, sexto y séptimo; un segundo sobre el artículo 8, apartados quinto, octavo y noveno y el artículo 91; y un tercero sobre el artículo 8, apartados primero y segundo. Las votaciones de dichos informes determinaron la aprobación favorable del primero con la mayoría cualificada requerida, la aprobación desfavorable del segundo con la mayoría cualificada requerida y la aprobación del tercero, aunque sin alcanzar la mayoría cualificada requerida al respecto. La cuestiones debatidas concernían a la afectación a que podrían verse sometidos los beneficios fiscales establecidos en la Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales de REF respecto de la localización en Canarias de actividades ligadas a las telecomunicaciones y la informática.

Como ya se ha indicado, el Parlamento de Canarias adoptó dos acuerdos de interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad. El primero de ellos fue promovido por una Proposición no de Ley de CC y PSOE de interposición de un recurso de este carácter contra la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias. Son dos las razones que se invocan al respecto: de una parte, la modificación que en la misma se establecía de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del REF, en relación con la regulación por el Gobierno central del régimen de la ZEC y su ámbito temporal, sin evacuar el trámite del preceptivo informe del Parlamento de Canarias; y, en segundo lugar, por la deslegalización que comporta el apoderamiento del Gobierno, por la materia y por la indeterminación con qué se hace. El segundo de dichos acuerdos fue consecuencia de una Proposición no de Ley del Grupo parlamentario socialista contra el artículo 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social, fundándose en la modificación que ello supone de dicha Ley 19/1994, en relación con las ayudas a los billetes de transporte aéreo de pasajeros entre Canarias y la Península, sin dar cumplimiento al trámite de informe del Parlamento de Canarias.

También hizo uso el Parlamento de diversos institutos de control e impulso del Gobierno –proposiciones no de ley, preguntas e interpelaciones– para: insistir en la puesta en marcha de las conclusiones de la Comisión del REA; recabar explicaciones sobre las líneas de actuación previstas por el Gobierno para solventar el problema planteado por la Sentencia del Tribunal constitucional sobre la Ley del suelo; interesarse por el desarrollo de la descentralización prevista en la ley 14/1990 (ley de Cabildos) traspasos a los Cabildos, Plan integral de empleo, modelo de televisión autonómica, evaluación y modificaciones del POSEICAN, reforma de las OCM del plátano; etc.

Asimismo, ha de mencionarse la intervención del Parlamento en la designación de aquellos miembros de las instituciones estatutarias de autogobierno que ha correspondido renovar en 1997: designación de tres miembros del Consejo Consultivo y otros tres de la Audiencia de cuentas. En ambos casos su nombramiento corresponde al Presidente de la Comunidad autónoma. La renovación

del Consejo es cuatrienal y abarca a todos sus miembros (los dos restante a propuesta del Gobierno). La Audiencia se renueva parcialmente cada cuatro años y todos sus miembros son nombrados a propuesta del Parlamento.

Finalmente, hay que reseñar los reajustes que tienen lugar en la composición de los grupos parlamentarios que afectan a Coalición Canaria, que aumenta en un Diputado proveniente de la Plataforma Nacionalista Canaria, y a este mismo grupo que pasa a integrarse en el Grupo mixto.

Actividad gubernativa no reglamentaria

Como ya se ha indicado, una gran parte de la atención del Gobierno en el período reseñado ha estado centrada en las gestiones con las instituciones europeas en relación con los problemas que suscita la aceptación del REF y el estatuto de ultraperifericidad de Canarias. En este mismo escenario se sitúan también las múltiples actuaciones llevadas a cabo en relación con la organización común del mercado (OCM) del plátano y de otros productos agrícolas.

Las condiciones actuales de comercialización del plátano se han visto últimamente amenazadas en su continuidad como consecuencia de un dictamen de la Organización Mundial del Comercio que fuerza a modificar el sistema por el que se rigen las importaciones de este producto en el mercado europeo. El objetivo del Gobierno, y de las organizaciones del sector, es conseguir que la reforma de la correspondiente OCM siga garantizando la comercialización de las producciones comunitarias y las rentas del sector. El problema reside en que el referido dictamen afecta a las garantías de comercialización que tienen las producciones de la Unión y de los países ACP al ligar una parte de las licencias de importación de países terceros a la venta de la fruta comunitaria y la de los países firmantes del convenio de Lomé.

Como consecuencia de la asunción de competencias en gestión de la Administración de justicia se ha propuesto al Gobierno central una serie de medidas encaminadas al incremento de las plantillas y, asimismo, relacionadas con el aseguramiento de la permanencia en las islas de jueces, magistrados, fiscales, secretarios y personal de las oficinas judiciales con el objetivo, además, de alcanzar el nivel medio de las infraestructuras judiciales del Estado y el reequilibrio interno en nuestra Comunidad.

Ante al rebrote insularista –del que se dio cuenta en el Informe de 1996 (ver pp. 170-171)– el Gobierno respondió con la Ley de sedes y el Decreto que la desarrolla en el que se concretan los principios allí establecidos. De una y otra disposición hemos hecho ya mención.

Finalmente, tiene interés indicar que en el debate sobre el estado de la Región el Presidente del Gobierno manifestó la intención de reivindicar nuevas competencias en materia de aduanas, disolución del Parlamento, telecomunicaciones, aguas interiores, tráfico aéreo «y todas aquellas que entendamos atributos propios de la insularidad y la lejanía que nos distinguen». Además se razona la necesidad de asumir el control de la sanidad exterior. También se informa haber solicitado en el seno de la Comisión bilateral Canarias-Estado la transferencia o delegación de

competencias en materia de tráfico aéreo interinsular, previa declaración de servicio público.

La vida política autonómica

A lo largo de 1997, la vida política de la Comunidad canaria ha estado muy condicionada, como ha quedado dicho, por las cuestiones pendientes con la Unión Europea. Por otra lado, la reseña de las actividades parlamentarias y gubernativas es igualmente expresiva de otros centros de interés en torno a los que se ha desenvuelto en este año la actividad de las instituciones políticas. A lo dicho sobre uno y otro aspecto, debemos añadir ahora un breve apunte sobre la estabilidad de la coalición gobernante.

En este período, el Gobierno hubo de afrontar dos «minicrisis» resueltas ambas con la sustitución de un Consejero en cada caso. La primera de ellas tuvo su motivación en ciertos desacuerdos surgidos en el seno del PP en Tenerife que derivaron en un enfrentamiento entre un sector de dicho partido en la Isla y la dirección regional del mismo. Entre otros efectos, tales enfrentamientos tuvieron por consecuencia la sustitución del Consejero de la Presidencia por otro miembro del mismo partido, aunque de diferente tendencia. El segundo de estos episodios –aprobación de una moción de censura contra el alcalde de Arrecife de Lanzarote y consiguiente sustitución del mismo por una hermana del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación y, a su vez, presidente del Partido popular en la isla– afectó a las relaciones de los grupos políticos, CC y PP, que integran la coalición de Gobierno determinando la sustitución del referido Consejero por otro miembro del mismo partido. El asunto podría muy bien diluirse en la anécdota si no fuera por lo ilustrativo que resulta del desfase que supone entre la inteligencia teórica de la relación fiduciaria en un Gobierno parlamentario y la extrema mediatización de la práctica institucional por las instancias partidistas determinantes del control y seguimiento de los acuerdos de coalición. También es expresivo del contagio o interconexión informal de la vida política autonómica por episodios que, en buena lógica institucional, debieran quedar circunscritos al ámbito local en que se producen. Todo ello, pese a reconocerse expresamente en sede parlamentaria la no concurrencia de causa objetiva determinante de la quiebra o deterioro de la relación de confianza entre el Consejero cesado y el Presidente del Gobierno.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 60

Coalición Canaria (CC): 21

Popular (PP): 18

Socialista Canario (PSC-PSOE): 16

Grupo mixto: 5

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (CC).

Número de Consejerías: 10

Presidencia y Relaciones Institucionales: Lorenzo Suárez Alonso [sustituye a Ignacio González Santiago] (ambos del PP)

Agricultura, Pesca y Alimentación: Gabriel Mato Adrover [sustituye a Eduardo Jordán Martinón] (ambos del PP)

Economía y Hacienda: José Carlos Francisco Díaz (CC)

Educación, cultura y Deportes: José Mendoza Cabrera (CC)

Industria y Comercio: Francisco de la Barreda Pérez (PP)

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

Política territorial y medio ambiente: Mª Eugenia Márquez Rodriguez (PP)

Empleo y Asuntos Sociales: Víctor Díaz Domínguez (CC)

Turismo y Transporte: Lorenzo Olarte Cullen (CC)

Sanidad y Consumo: Julio Bonis Alvarez (CC)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario, Gobierno de coalición

Partidos y número de diputados que le apoyan: Coalición Canaria (22 diputados) y Partido Popular (18 diputados).

Composición del Gobierno: Consejerías: CC: Presidente y 6 Consejerías; PP: 4 Consejerías (aunque ostenta también la Presidencia del Parlamento).

Cambios en el Gobierno

Cambios indicados en las Consejerías de Presidencia y Agricultura por crisis interna en el PP.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones tramitadas: 13 [Debatidas: 9. Rechazadas: 2. Pendientes de debate: 2]

Preguntas con respuesta oral: Comisión 59 [presentadas en 1996 y contestadas en 1997. Presentadas en 1997: 38]; Pleno: 16

Preguntas con respuesta por escrito: 19 [Presentadas en 1996 y contestadas en 1997: presentadas en 1997: 88]

Mociones aprobadas: 5 [presentadas: 7; rechazadas: 2]

Proposiciones no de Ley aprobadas: 33 [presentadas: 48; rechazadas: 6; retiradas: 6; decaída: 1; pendientes de debate: 2]

Comparecencias del Gobierno:

–Presentadas en 1996 y debatidas en 1997: 19

A solicitud del Gobierno: 1 (Comisión)

A solicitud de los Grupos parlamentarios: 18 [Comisión: 10; Pleno: 7; Retiradas: 1]

–Presentadas en 1997: 190

A solicitud del Gobierno: 20 [Comisión: 7; Retiradas: 2; No admitidas a trámite: 1; Pleno 9; Retiradas: 1]

A solicitud de los Grupos parlamentarios: 170 [Comisión: 124; No admitidas a trámite: 1; Retiradas: 1; Pleno: 40; Retiradas: 4]

Proposiciones de ley tomadas en consideración: 3 [de iniciativa popular: 1; de iniciativa institucional (Cabildo): 1; para su tramitación ante las Cortes Generales: 1].

Comisiones de investigación solicitadas: ninguna.

Reformas del Reglamento parlamentario

Aprobación por la Comisión de Reglamento de la Cámara de unas Normas de gobierno interior (26-3-1997), que constituyen el desarrollo del Reglamento del Parlamento. El Parlamento de Canarias tiene autonomía para la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en las Normas y las que las desarrollen.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

Consejo Consultivo: Designación de sus cinco miembros por el Presidente de la Comunidad autónoma: tres a propuesta del Parlamento; dos a propuesta del Gobierno.

Audiencia de Cuentas: renovación parcial (nombramiento por el Presidentes de la Comunidad autónoma de dos de sus cinco miembros, a propuesta del Parlamento)

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

Introducción

El acontecimiento de mayor relieve institucional en 1997 seguramente se produjo el 30 de diciembre, el mismo día en que el Estatuto cumplía 16 años. Ese día los representantes de todos los Grupos parlamentarios firmaron una proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía, fruto de un acuerdo largamente gestado. A su contenido fundamental me referiré más adelante. Baste ahora señalar que dicho acuerdo refleja también una normalidad política que ha de ser resaltada y que plasma también la posibilidad de pactos en temas institucionales por encima de las normales discrepancias.

La normalidad a la que acabo de referirme no merecería ser destacada si no fuera por el recuerdo de la situación anterior a las elecciones de 1995. El período entonces inaugurado, del que ya se dio cuenta en el *Informe'96*, básicamente ha continuado a lo largo de 1997. El debate y la actividad política han perdido, por lo general, connotaciones de espectáculo. El Parlamento ha adquirido mayor protagonismo y gran actividad. Poco a poco comienzan a discutirse Leyes sectoriales que suponen políticas propias. El Ejecutivo acentúa su labor de gestión, que no se plasma apenas en normas reglamentarias sino, predominantemente, en la ejecución del Presupuesto y en la actividad administrativa.

La normalidad aludida es fruto igualmente de una aceptable estabilidad política a pesar del factor de inestabilidad que supone el hecho de que los dos socios de Gobierno (PP y PRC) no tengan mayoría parlamentaria (19 diputados sobre 39). La estabilidad a la que ahora me refiero hace referencia también al hecho de que durante 1997 no haya habido variación en los Grupos parlamentarios, ni en el Gobierno de coalición. Quizá sí puede observarse algún pequeño cambio en los apoyos coyunturales que recibe el Gobierno, que ha visto cómo a los votos de los Grupos popular y regionalista les prestaba a veces (Ley de Presupuestos, por ejemplo) un inestimable auxilio indirecto en forma de abstenciones el Grupo parlamentario de la UPCA. Dicho Grupo político ha jugado así a convertirse en pieza determinante en los delicados equilibrios parlamentarios. Delicados sobre todo para el PP, que si fuerza con acuerdos el apoyo de dicho grupo quizá podría ver peligrar el hasta ahora muy sólido pacto de Gobierno con el PRC. Por otro lado, la posición de UPCA respecto del Gobierno ha supuesto para esta formación una crisis interna entre sus parlamentarios, que se hallan divididos aunque, por ahora, no se han producidos abandonos en el Grupo parlamentario.

La estabilidad apuntada comienza a mostrar, pues, algunas leves quiebras que es probable se acentúen a lo largo de 1998 a medida que se acerquen las elecciones autonómicas de 1999.

Por lo que hace a 1997 y desde el punto de vista parlamentario la situación descrita se ha traducido en el hecho de que en algunas ocasiones (sobre todo en proposiciones no de Ley) los votos unidos de la oposición (PSOE, UPCA, IU) se han impuesto y otras veces (fundamentalmente, en proyectos de Ley) el Gobierno ha tenido que negociar, como he dicho, apoyos coyunturales, aunque también hay que decir que el aceptable clima de normalidad a que se ha hecho referencia ha propiciado igualmente que muchos preceptos de las más importantes Leyes se hayan aprobado por unanimidad.

Actividad normativa: leyes

A) De las ocho Leyes aprobadas este año destacan dos: la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Ley 1/1997) y la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración (Ley 2/1997), que merecen una referencia más pormenorizada. Por otro lado, es ya la tercera vez que la Ley de Presupuestos se aprueba antes del inicio del correspondiente ejercicio económico, como prevé el Estatuto. Y es la primera vez en que, junto a la Ley de Presupuestos, se ha aprobado la llamada Ley de acompañamiento: la Ley 7/1997, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Así, pues, las Leyes aprobadas en 1997 fueron las siguientes:

— *Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.* Se trata, en su aparente simplicidad –una norma de dos artículos–, de una Ley importante, que es consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo, en la que el TC declara la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos del RD legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el TR de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La Exposición de Motivos –que me parece de cierto interés resumir– comienza aludiendo a los motivos de dicha declaración de inconstitucionalidad: en unos casos, la extralimitación del legislador estatal de 1992, que ha regulado cuestiones ubicables en el título «urbanismo» (art. 148.1.3ª CE), reservado a las Comunidades Autonómicas y asumido por éstas como competencia exclusiva, y, de otro lado, desde una perspectiva más amplia, el rechazo del TC a la posibilidad de que el Estado cree derecho propio con carácter supletorio si no tiene un título competencial específico, lo que justamente niega en todos los supuestos en que el RD legislativo 1/1992 pretendía la aplicación supletoria de sus preceptos.

La interpretación que el TC hace de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE –apuntada ya, aunque quizá no con tanta rotundidad, en otras Sentencias anteriores– supone que el sistema de fuentes en esta materia, exclusión hecha de aquellos preceptos del RD legislativo 1/1992 que subsisten porque el TC los considera de aplicación plena, comienza con la normativa autonómica y se completa con la normativa supletoria estatal; normativa supletoria que corresponde al intérprete inferir, pero que a la postre, y en esencia, en la práctica significa que recupera su vigencia, como Derecho supletorio, el RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el inicial TR de la Ley del Suelo.

Sucede que la Comunidad Autónoma, al margen de alguna normativa parcial

y aislada (así, Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de usos del suelo en el medio rural), no tenía una legislación general propia en el ámbito urbanístico. En esas circunstancias –dice la Exposición de Motivos citada– «no es difícil aventurar que el panorama normativo antes descrito resulta extraordinariamente complejo y supone una permanente situación de inseguridad al tener que confiar en cada caso en el intérprete la fijación de las normas aplicables en un Ordenamiento por lo demás tan complicado y dificultoso como es el urbanístico. A ello se une el hecho de que algunos de los Planes Generales de Ordenación Urbana vigentes en los municipios de la región han sido ya adaptados al Texto Refundido de 1992 y muchos de ellos parten de previsiones normativas y de gestión que carecen ahora de cobertura legal al ser declarada inconstitucional la normativa estatal en que se basaban, al no estar previstos algunos de esos instrumentos de gestión en la legislación estatal supletoria de 1976 y al no existir normativa autonómica propia».

Todo ello conducía a la necesidad de cubrir con urgencia ese vacío normativo haciendo uso de las competencias estatutarias que la STC 61/1997 ha venido a concretar. La urgencia de dicha normativa derivaba de varias circunstancias pero, especialmente, del hecho de que, si no, probablemente «carecerían de cobertura legal ciertos mecanismos de equidistribución o determinadas previsiones de cesiones de aprovechamiento como deberes urbanísticos contemplados por el planeamiento puesto que estos instrumentos y técnicas, en el suelo calificado como urbano, sólo se contemplaban en el TR de 1992, no existiendo tal previsión para ese tipo de suelo en la única norma supletoria estatal que subsiste: el TR de 1976». La consecuencia podría ser un importante perjuicio para algunos Ayuntamientos, singularmente para aquellos que, no habiendo adecuado su planeamiento al Texto de 1992, estaban en trance de hacerlo.

En esas circunstancias y descartada por inviable la rápida elaboración de una ley sustantiva propia –que, no obstante, el Gobierno se compromete a abordar– la opción ha sido una Ley de dos artículos en los que, aunque se mantiene la prioritaria aplicación de la ya citada Ley autonómica 9/1994, de 29 de septiembre, de usos del suelo en el medio rural (art. 2), en lo demás la Comunidad asume como propio «el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997» (art. 1), utilizando para ello la técnica del reenvío o remisión pura y simple, lo que se justifica, entre otras razones, en motivos de seguridad jurídica. En la Exposición de Motivos se dice, en efecto, que, aunque atípica, es la mejor de las «soluciones posibles en la medida en que: a) rellena el vacío legal dejado por la declaración de inconstitucionalidad de un texto que –ha de recordarse– lo ha sido sólo por razones competenciales; b) solventa una necesidad urgente; y c) lo hace, por fin, con el máximo respeto a un principio esencial cual es el de seguridad jurídica al remitir a unos textos que venían rigiendo, eran conocidos y a partir de los cuales se habían articulado recientemente diferentes Planes de urbanismo».

Descartada, como se ha dicho, una ley sustantiva propia, con la remisión se evita la reproducción material de los preceptos que se asumen y, con ello, algunas dificultades de sistematización e inteligibilidad. De esta manera «la norma estatal no revive porque no existe como tal tras su anulación por el TC, pero sus contenidos materiales conocidos se convierten, por voluntad explícita del legislador competente, en norma legal propia de la Comunidad Autónoma».

La Ley fue aprobada por unanimidad. La paradoja consiste en que la Comunidad cuyo Gobierno (otro Gobierno, obviamente, aunque básicamente del mismo color político) impugnó la Ley 8/1990, de 25 de julio (aunque no reiteró luego el recurso frente al TR de 1992) por entender invadidos sus propios títulos competenciales, ha tenido ahora que hacer suyo el contenido de un Texto Refundido, que trae causa de la Ley inicialmente impugnada.

— *Ley 2/1997, de 28 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.* Esta Ley deroga la anterior Ley 3/1984, de 26 de abril, que había sufrido ya diversas y no siempre coherentes modificaciones parciales. El Preámbulo de la nueva norma señala que la Ley trata, en primer lugar, de adaptar la normativa de procedimiento a la legislación estatal constituida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al mismo tiempo que se vuelve a regular la figura del Presidente, el Gobierno, los Consejeros y la Administración autonómica.

La Ley no contiene novedades sustanciales. Sistematiza, no obstante, previsiones que respecto al Consejo de Gobierno estaban dispersas en otras normas (por ej., en el Reglamento de la Asamblea), regula en detalle la convocatoria, documentación y actas de las sesiones del Gobierno, sistematiza las competencias de los Consejeros y contempla los diversos órganos de apoyo, en especial la Comisión de Secretarios Generales y los Gabinetes.

En lo que hace a la Administración y en lo que en el plano práctico interesa se mantiene la discutible previsión anterior de que los actos de los Consejeros no agoten la vía administrativa. La Ley no lo dice así directamente pero el resultado es justamente ése cuando el art. 74.2 dispone que: «Contra los actos y las resoluciones emanadas directamente de los Consejeros podrá interponerse recurso administrativo ordinario ante el Consejo de Gobierno» con la sola excepción de los actos que supongan resolución de recursos frente a actos dictados por los órganos administrativos inferiores de la Consejería.

Por lo demás, recoge los criterios de la potestad sancionadora y concreta determinadas previsiones de la legislación de contratos como la identificación del órgano de contratación que normalmente será el Consejero.

Cabe destacar, finalmente, que la mayoría de los preceptos de esta Ley fueron aprobados por unanimidad (75, de 96) lo que cabe calificar como un dato positivo siendo como es una norma que configura un marco organizativo con vocación de permanencia.

— *Ley 3/1997, de 26 de mayo, de creación del Consejo de la Mujer de Cantabria.* La Ley, de carácter organizativo, contempla el Consejo que crea como un instrumento de relación con asociaciones y organizaciones privadas para el fomento de políticas activas relacionadas con la participación social de la mujer, el estímulo del asociacionismo y la difusión del valor igualdad. En su origen fue una proposición presentada por todos los grupos de la Cámara.

— *Ley 4/1997, de 7 de agosto, de concesión de crédito extraordinario para financiar obras declaradas de emergencia según acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de diciembre de 1996.* Se trata de subvenir créditos no previstos en la Ley de Presupuestos para afrontar obras y actuaciones de emergencia tras las intensas lluvias de finales de 1996.

— *Ley 5/1997, de 6 de octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación Social en materia de Drogodependencias.* Regula esta Ley todas las actuaciones de la Comunidad en materia de drogodependencias desde una perspectiva global. En este sentido se trata de una Ley ambiciosa, que parte de una declaración de intenciones como objetivos básicos y de una definición de drogas entre las que se incluyen las bebidas alcohólicas y el tabaco. Regula luego la Ley medidas de reducción de la demanda (programas y actuaciones públicas), los criterios y sistemas asistenciales, las actuaciones tendentes a reducir la oferta (limitaciones a la publicidad, venta y consumo de tabaco y bebidas alcohólicas), la previsión de un Plan regional, la atribución de competencias (incluyendo las entidades locales), las previsiones de financiación, el régimen sancionatorio y el control parlamentario en la materia.

Especial interés tiene el catálogo de derechos y deberes de las personas drogodependientes ante los sistemas sanitarios y de acción social. Destaca la Ley los derechos de información, gratuidad y tratamiento, así como, entre otros, los principios de voluntariedad, igualdad y confidencialidad...

Por lo que hace al régimen de infracciones se tipifican por referencia al incumplimiento de los artículos que hacen referencia a las condiciones de publicidad, venta y consumo, «sin perjuicio de las competencias de la Administración del Estado».

Finalmente, y en tono de curiosidad menor, cabe destacar que la Ley excluye de determinadas prohibiciones los productos con denominación de origen Cantabria, sin duda pensando en el apreciado orujo de Liébana.

— *Ley 6/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1998.* Es la tercera vez que el Presupuesto se presenta en plazo. Cabe decir, pues, que se consolida así una «tradición» que es además una exigencia estatutaria. En esta ocasión se contempla un gasto de 79.964.578.000 ptas. a lo que hay que añadir 305.846.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla»; 175.640.000 del Conservatorio de música «Jesús de Monasterio»; 60.745.000 del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC); 154.000.000 del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA); 30.000.000 del Consejo Económico y Social y 9.000.000 del Consejo Asesor de RTVE. Se acompañan también los Presupuestos de las Sociedades mercantiles de capital público.

Por lo demás, la Ley sigue un esquema y una estructura coherente con su finalidad y objetivos (entre los que destaca la apuesta por el crecimiento económico a través de inversiones directas o medidas de apoyo a la iniciativa privada, y el mantenimiento de políticas asistenciales, educativas y culturales). Por lo demás, en materia de contratos precisa los que necesitan autorización del Consejo de Gobierno y prevé la comprobación material de la inversión antes de la liquidación. Regula asimismo el régimen las subvenciones en términos similares a como por primera vez se hizo en la Ley de Presupuestos para 1997.

— *Ley 7/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.* Es la primera vez, como ya se ha dicho, que se aprueba una Ley de estas características como viene sucediendo en el Estado y en otras CCAA desde la doctrina del TC que impide incluir en la Ley de Presupuestos previsiones no directamente

relacionadas con la dimensión económica (previsión de ingresos y habilitación de gastos) que el Presupuesto significa. La Ley modifica la regulación de algunas tasas, crea nuevos Cuerpos de funcionarios y regula el régimen de infracciones y sanciones en materia de pesca en aguas interiores y de protección del medio ambiente.

— *Ley 8/1996, de 30 de diciembre, de Modificación y Adaptación de determinados preceptos de la Ley de Cantabria 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales.* Regula el ejercicio de la potestad sancionatoria.

B) Además de estas Leyes a lo largo de 1997 se han presentado varios Proyectos de Ley de singular importancia sectorial. Casi todos han superado ya el trámite de enmiendas excepto los cuatro últimos que han sido remitidos por el Gobierno hace escasos meses. Se trata de los siguientes: Proyecto de Ley *de la Cámara Agraria de Cantabria* (24-2); de *Creación del Consejo Consultivo* (6-5); de *declaración de interés social de la expropiación forzosa de los bienes y derechos actualmente ocupados por el Parque de la Naturaleza de Cabárceno* (6-5); Proyecto de Ley *del Juego* (6-5); *de regularización del personal laboral temporal e interino* (27-5); *de ordenación de los certámenes feriales oficiales* (27-5); *del Consejo Social de la Universidad de Cantabria* (27-5); dos Proyectos de *creación de los Colegios Profesionales de protésicos dentales y de podólogos* (21-7 y 7-11, respectivamente); Proyecto de Ley *del Patrimonio Cultural de Cantabria* (21-7); de *saneamiento y depuración de aguas residuales* (11-9); Proyecto de Ley del *Estatuto del consumidor y usuario* (6-10); Proyecto de Ley *de la infancia y adolescencia* (2-12); y Proyecto de Ley *de reforma de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública* (26-12).

C) Por otra parte, se han presentado también una decena de proposiciones de Ley de las cuales dos se han convertido en Leyes. Se trata de la Ley 3/1997, de creación del Consejo de la Mujer (a propuesta de todos los grupos) y la Ley 8/1996, de Modificación y Adaptación de determinados preceptos de la Ley 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales (en su origen una iniciativa de UPCA). El Pleno desestimó la toma en consideración de otras proposiciones de Ley. Así, una del grupo socialista sobre Comarcas, otra del grupo popular sobre voluntariado social y otra de UPCA sobre modificación de la Ley de Funcionarios.

Actividad reglamentaria: sectores

Las disposiciones reglamentarias no han sido muy abundantes. Se han dictado un centenar largo de Decretos pero no todos ellos albergan reglamentos. Existe una amplísima gama de convocatorias de ayudas y subvenciones. Hay abundantes normas de carácter organizativo. Pero apenas cabe destacar otras normas reglamentarias, quizá porque el bloque central de la actividad de la Administración, como viene siendo relativamente frecuente, ha sido la actividad de gestión, que no implica necesariamente la aprobación de nuevas normas.

De entre las pocas normas específicamente tales cabría destacar, por ejemplo, los Decretos 10/1997, 20 febrero, 26/1997, de 11 de abril, y 73/1997, de 7 de

julio, que crean y regulan, respectivamente, el Registro de Sociedades Agrarias de Transformación, el protectorado y Registro de Fundaciones y el Registro de Asociaciones. Destaca asimismo la normativa sobre horarios de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas (Decreto 72/1997, de 7 de julio); las normas marco de los Cuerpos de la policía local (Decreto 99/1997, de 4 de septiembre); la regulación del régimen de concesiones de emisoras radiodifusión (Decreto 112/1997, de 14 de octubre); y la normativa sobre alojamientos y actividades turísticas en el medio rural (Decreto 31/1997, de 23 de abril).

En otro orden de cosas ha tenido también gran importancia el Decreto 34/1997, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel. Un Plan polémico, objeto de numerosas críticas por los habitantes de los municipios afectados –que lo han recurrido– por el hecho de que cercena las eventuales posibilidades de desarrollo urbanístico en la zona considerada.

Conflictividad formalizada

A) La conflictividad competencial ante el TC ha sido nula durante el período considerado. Lo mismo cabe decir de las Sentencias del TC que afectan directamente a la Comunidad Autónoma, excepción hecha de la *STC 61/1997*, en la que el TC declara la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos del TR de la Ley del Suelo y que está en la base de la *Ley 1/1997*, a la que ya nos hemos referido más atrás.

B) Hay que mencionar la *STS de 24 de febrero de 1997* (Arz. 1519) que desestima un recurso del Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos (enclave de Cantabria en el País Vasco) contra un acuerdo del Consejo de Ministros de 1988 que denegó la solicitud de autorización para convocar un referéndum sobre la incorporación de dicho Municipio a la Comunidad Autónoma vasca. El Tribunal razona desde el criterio del territorio municipal cuya modificación incidiría en el Estatuto de Autonomía de Cantabria y, por lo tanto, el eventual cambio de aquél debería seguir no sólo las previsiones del Estatuto vasco sino también las del Estatuto de Cantabria. El asunto, no obstante, había sido ya resuelto nada menos que cuatro años antes en otra Sentencia del propio TS en la que conoce de un recurso interpuesto contra los mismos actos del Consejo de Ministros que aborda esta Sentencia. En aquella ocasión el recurrente había sido la Diputación Foral de Vizcaya. Se trata de la *STS 22 de enero de 1993 (Arz. 457)* de la que se dio cuenta y comentó en el *Informe'93* (pp. 181-82) y a la que se hizo mención, con otro motivo, en el *Informe'95* (p. 192).

C) Merecen destacarse dos recursos planteados por la Comunidad en fueros jurisdiccionales diferentes:

El primero es la impugnación ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas del Reglamento CE 1013/97, del Consejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados Astilleros en curso de reestructuración (DOCE, L-148, de 6 de junio). En los considerandos iniciales del citado Reglamento se señala que no se llevarán a cabo transformaciones navales en el astille-

ro de «Astander» mientras siga siendo de titularidad pública. Aunque dicha afirmación no tiene luego reflejo expreso en el articulado del Reglamento, el Gobierno autónomo entiende que funciona como condicionante para la obtención de las ayudas que, con carácter excepcional, se establecen en los dos primeros artículos de aquél. Situado como está el astillero en el territorio de Cantabria, cualquier medida que suponga limitación de sus actividades puede entenderse, en efecto, perjudicial desde el punto de vista socioeconómico para la Comunidad Autónoma, cuyo recurso se basa en la falta de motivación del citado considerando y en el hecho de que se trata de una decisión que debería haber tenido reflejo normativo propio en el articulado. El recurso parece fundarse en el art. 173 TCE y plantea una interesante cuestión que, según tengo entendido, ya se ha suscitado: la legitimación de la Comunidad Autónoma para recurrir un Reglamento comunitario que, en principio y según el párrafo 2 del citado art. 173 TCE, sólo podrían impugnar los Estados. Sin embargo, el apartado cuarto de ese mismo artículo dispone que «toda persona física o jurídica» podrá interponer recurso «contra las decisiones que, aunque revistan la forma de reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa o individualmente». Las cuestiones controvertidas tienen, sin duda, interés general por cuanto se discute, primero, si la legitimación activa a que hace referencia el precepto al mencionar a las personas jurídicas sin distinción incluye o no a las personas jurídico-públicas. Y, después, aun en ese hipotético caso, si el supuesto contemplado supone una decisión que le afecta «directa o individualmente».

El segundo caso de cierto interés general se refiere a la interposición por la Comunidad Autónoma de un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ del País Vasco contra la resolución del Director de Tráfico y Parque Móvil del Gobierno Vasco, de 21 de febrero de 1997, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 1997 (limitación de la circulación de camiones determinados días). La DRC considera que la resolución infringe diversos preceptos de la Constitución. Así, los arts. 14 (igualdad), 19 y 139.2 (libre circulación), 38 (libertad de empresa), 149.1.1ª (cláusula de igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos) y 149.1.21ª (competencia del Estado para regular los transportes que circulen por más de una Comunidad, «tráfico y circulación de vehículos a motor»...).

Aspectos institucionales y otras cuestiones de interés

La reforma del Estatuto de Autonomía: una proposición de consenso

El 30 de diciembre fue una fecha importante en la pequeña historia institucional de la Comunidad. Ese día los representantes de todos los grupos parlamentarios (un «consenso histórico», según algunos periódicos) firmaron una proposición de Ley que debe conducir a la reforma del Estatuto de 1981. La firma de ese texto es el resultado de un camino que se inició en una resolución del debate sobre el estado de la Región de diciembre de 1995. En dicha resolución, aprobada por unanimidad, se instaba la constitución de una Ponencia parlamentaria sobre la reforma del Estatuto en la que estuvieran presentes todos los grupos.

A mediados de 1996 la Asamblea aprobó unas llamadas «bases» para la reforma del Estatuto y se constituyó e inició sus trabajos una Ponencia especial de 5 miembros, que representaban a todos los grupos parlamentarios. La ponencia recabó la opinión de los más diversos sectores sociales, cuyos representantes comparecieron en el Parlamento para exponer sus puntos de vista en un ejercicio de participación política nada frecuente. Los trabajos de la ponencia quedaron paralizados a mediados de 1997. Reanudados los contactos, ha sido al final de año cuando, encerrados los cinco ponentes en el pequeño municipio de Carmona, se ha logrado desbloquear el proceso llegando a un texto de amplio consenso.

Firmada la proposición de Ley el 30 de diciembre fue tomada en consideración, por unanimidad del Pleno, el 19 de enero de 1998. Acabado el plazo de presentación de enmiendas cuando se terminan de escribir estas páginas, sólo las han presentado el grupo socialista (1) y la UPCA (20), aunque este grupo ha anunciado que ello no es óbice para mantener el acuerdo y apoyar la reforma.

¿Qué se puede decir del texto consensuado? Es una reforma importante, pero una reforma moderada que ha podido prosperar por lo que cada grupo ha cedido en sus posiciones de partida. Sus novedades más significativas son las siguientes:

En el inicio del Preámbulo se incluye la palabra «comunidad» histórica en sustitución de la expresión «entidad regional histórica», de manera que allí donde decía: «Cantabria, como entidad regional histórica perfectamente definida dentro de España...», pasa a decir: «Cantabria, como *comunidad* histórica perfectamente definida dentro de España...», logrando así una fórmula de equilibrio que, aunque sin trascendencia práctica alguna, al parecer permite integrar planteamientos menos retóricos.

Se incluye un nuevo Título Preliminar (arts. 1 a 6) que supone un esfuerzo de mejorar la sistematización de los contenidos de dichos artículos. Se reitera allí el término «comunidad histórica» (art. 1.1).

Desde el punto de vista semántico desaparecen los términos «Asamblea Regional», que se sustituye por el de «*Parlamento*», aprovechándose la ocasión para definir su carácter representativo (art. 8). Por su parte, «Consejo de Gobierno», pasa a ser «*Gobierno*» sin más. Se suprime también «Diputación Regional de Cantabria» de forma que el precepto que más directamente aludía a este término, el art. 7.1, («Los poderes de la Comunidad Autónoma de Cantabria se ejercerán a través de la Diputación Regional, la cual está integrada por la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente») cambia de dicción: «Los poderes de la Comunidad Autónoma de Cantabria se ejercerán a través de sus instituciones de autogobierno: Parlamento, Gobierno y Presidente».

Se crea la figura del Defensor del Pueblo Cántabro como comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del Ordenamiento jurídico y la defensa del Estatuto. La ley que lo regule requerirá mayoría de tres quintos de la Cámara.

Se prevé asimismo la existencia de un Consejo Jurídico Consultivo como órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad y de

sus Corporaciones locales. La Ley que regule sus funciones, composición y régimen de funcionamiento requerirá mayoría de tres quintos de la Cámara.

Se incluye expresamente la posibilidad de disolución anticipada del Parlamento por el Presidente, con algunas excepciones: no se podrá disolver durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación o cuando esté tramitándose una moción de censura. Tampoco antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento, ni cuando esté convocado un proceso electoral estatal.

Se amplían los períodos ordinarios de sesiones del Parlamento que en la actualidad están limitados a cuatro meses en dos períodos «comprendidos entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo». Se mantiene en la propuesta la frase entrecomillada pero desaparece la limitación de los cuatro meses (art. 12.3). Asimismo se suprime la prohibición de que los diputados puedan percibir retribuciones fijas por su cargo, posibilitando la dedicación exclusiva.

Se amplían las actuales incompatibilidades de los miembros del Gobierno y se aclara también una redacción no muy afortunada redacción del actual Estatuto (art. 20) referida al fuero procesal de aquéllos.

Se suprime la limitación del número de Consejerías (Consejeros con responsabilidad ejecutiva, dice el actual art. 17.2) que en la versión vigente del Estatuto se limita a diez. El origen de esta limitación trae causa, como es sabido, de los Pactos autonómicos de 1981. Ahora, la proposición simplemente guarda silencio en cuanto al número.

En el plano competencial, por un lado, se amplía la lista de competencias y, por otro, se modifica el carácter con que algunas de ellas se asumen de forma que competencias estatutariamente compartidas formalmente al menos pasan a ser exclusivas. No prosperó, sin embargo, la pretensión de algún grupo de incluir la policía autonómica.

Se suprime una previsión del actual art. 51 EA según la cual «los ingresos de los entes locales de Cantabria consistentes en participación de ingresos estatales y subvenciones», se perciben a través de la Comunidad Autónoma «que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales fijados o que se fijen por las Leyes del Estado»; precepto que había dado lugar a algún problema y a la posibilidad de constreñir por esa vía la autonomía local.

Se suprime también un precepto sin mucha operatividad pero con una gran carga simbólica. Me refiero al actual art. 58 que posibilita la incorporación de la Comunidad Autónoma a otra limítrofe «a la que le unan lazos históricos y culturales», siguiendo el procedimiento que se detalla. Un precepto similar se halla en el art. 44 EA de La Rioja y su reverso se encuentra en la DT 8ª del EA de Castilla y León, Comunidad en la que pensaba sin duda el precepto que ahora se suprime, en unos momentos –primeros años 80– en los que la idea regionalista no estaba consolidada, ni gozaba del acuerdo de todos los grupos y personalidades sociales.

Finalmente, se añade una Disposición Adicional en la que se dice que la Comunidad velará para que, en los términos de los arts. 138 y 139 CE, el Estado

garantice la realización de los principios de igualdad, solidaridad y equilibrio económico de las diversas CC.AA. «sin que las diferencias entre sus Estatutos y competencias puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales en perjuicio de Cantabria». Se incluye una referencia al art. 158.1 CE y un párrafo más en el que se dice que la Comunidad velará para que en la valoración del coste de los servicios a transferir, en el cálculo de la participación de ingresos estatales y en los demás instrumentos de solidaridad previstos en el art. 158 CE «para la corrección de los desequilibrios tradicionales de Cantabria se ponderen adecuadamente los factores de dificultad orográfica y dispersión demográfica».

Se trata, pues, de una reforma importante por sus contenidos, que cierra un período que se inició hace 16 años. Pero importante también, muy especialmente, por la metodología adoptada y por el nivel de acuerdo alcanzado que hay que valorar de forma muy positiva. Una vez aprobada la reforma en la Asamblea Regional, se tramitará por las Cortes Generales y se convertirá en Ley, presumiblemente, a finales de 1998 o principios de 1999.

Composición de la Asamblea y estructura del Gobierno

En el año 1997 ni la composición de la Asamblea (excepción hecha del cambio de nombre de un grupo parlamentario al que hace referencia en otro epígrafe de este Informe), ni la del Gobierno han variado. Se mantienen, pues, los 5 Grupos Parlamentarios constituidos al inicio de la Legislatura: los grupos popular (13), socialista (10), de la UPCA (7), regionalista (6), y de Izquierda Unida-IUCAN (3), que cambia de denominación en el mes de noviembre. Los grupos que apoyan sistemáticamente al Gobierno (PP-PRC) suman 19 escaños (13+6) de modo que aquél necesita al menos la abstención de otro Grupo para sacar adelante sus Proyectos. De la inicial neutralidad parcial de IU (hoy, IDCAN), con la que se aprobó el Presupuesto de 1996, el Gobierno ha pasado lentamente a buscar los votos o la abstención de UPCA, lo que no parece del todo ajeno a algunos problemas surgidos en esa formación. La precaria mayoría gubernamental supone, pues, un potencial elemento de inestabilidad, pero propicia también mayor dinamismo y viveza a la actividad parlamentaria.

El Gobierno sigue estructurado por 9 Consejerías y cabe mencionar, únicamente, el cambio de denominación de dos de ellas.

Por lo demás, desde el Gobierno se ha fomentado, impulsado y practicado el uso de esa denominación –*Gobierno*– en vez de Consejo de Gobierno, que es la que utiliza el Estatuto. Se procura no usar tampoco una expresión coloquialmente habitual («Diputación Regional de Cantabria») que en el actual texto del EA es «la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cantabria» (art. 2.1), pero que está integrada «por la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente». Dicha expresión genera no pocos equívocos en la medida en que no es infrecuente que a veces se use como equivalente a Gobierno y a su Administración, al Ejecutivo, y aun al edificio que lo alberga, que es el viejo edificio de la extinta «Diputación *provincial*». En esa línea va, precisamente, uno de los aspectos de la reforma.

Actividad parlamentaria

Al margen de la actividad puramente legislativa la vida parlamentaria ha continuado teniendo notable presencia. El aumento de dicha actividad ha sido enorme y ello debe juzgarse positivamente en la medida en que supone que el centro de atención política se traslada al Parlamento. A lo largo de 1997, en efecto, se han tramitado 45 interpelaciones dando lugar a 15 mociones de las que fueron aprobadas 6; 203 proposiciones no de Ley, de las que más de la mitad, 102, fueron aprobadas (26 rechazadas, 5 retiradas y de 69 no consta pronunciamiento). Ha habido 282 preguntas con respuesta oral (135 en Pleno y 147 en Comisión) y 168 preguntas con respuesta escrita. Han tenido lugar 60 comparecencias de Altos cargos. Las reuniones parlamentarias (Plenos y Comisiones) superan el centenar...

Los temas que han concentrado los debates han sido muy variados. Pero si hubiera que simplificar enumerando pautas generales podría decirse que han primado las cuestiones económicas y las relacionadas con el empleo; las infraestructuras y la ejecución de obras; la situación de determinados servicios públicos, incluidos los municipales; y los temas de carácter medioambiental y de defensa del patrimonio cultural.

Así, ha habido interpelaciones acerca de los criterios del Gobierno sobre la ejecución de determinadas obras públicas; sobre el paro y los planes de empleo; sobre política de suelo industrial; sobre la política de fomento del turismo; sobre el patrimonio cultural y natural; sobre residuos; sobre la ejecución presupuestaria, etc. Se aprobaron mociones sobre los criterios para el seguimiento del desarrollo de la LOGSE; sobre la transferencia de la gestión de los puertos de interés general a las Comunidades Autónomas; sobre la participación del Gobierno en el sector público estatal afincado en Cantabria; sobre la coordinación y funcionamiento de los servicios protección civil...

Entre las proposiciones no de Ley aprobadas destacan las siguientes: elaboración del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de Liencres; rehabilitación de impactos paisajísticos en Bárcena Mayor; indemnización a los ganaderos por abandono voluntario de la producción láctea; creación de la Junta arbitral de Consumo; protección de marismas; elaboración de una normativa que regule la asistencia a concursos y ferias ganaderas de carácter nacional; puesta en marcha de una oficina de supervisión de proyectos de obras en la Consejería de Presidencia; elaboración de un Plan de ayuda a los enfermos de Alzheimer; reciclaje integral de los residuos sólidos urbanos; programación específica para Cantabria de TVE; elaboración de un Plan de Salud; situación de las carreteras en Liébana; ampliación de la póliza de cobertura de la responsabilidad civil del personal sanitario; plan de viabilidad de Sniace; elaboración de una Ley del Deporte; comarcalización de la región; elaboración de una nueva Ley de acción social; redacción de un informe sobre el tratamiento que los libros de texto dan a los temas de Cantabria; defensa de los intereses de los camioneros afectados por las medidas de regulación del tráfico en el País Vasco; presentación de un proyecto de Ley de depuración y saneamiento de aguas residuales; fomento del uso de papel reciclado; privatización de la gestión del Casino...

Algunas de estas proposiciones no de Ley se han aprobado con la oposición del Gobierno que, como ya se dijo, carece de mayoría y puede perder votaciones si toda la oposición se pone de acuerdo, como efectivamente ha sucedido. Así, como ya se dijo en el *Informe'96*, la oposición unida logró aprobar en el debate sobre el estado de la Región resoluciones sobre la comarcalización de municipios, la aprobación de un Plan de suelo público, la previsión de un plan para paliar la fiscalidad vasca, la presentación de una proyecto de Ley del menor y otro de participación municipal en los ingresos de la Comunidad (Fondo de Cooperación), sobre inversiones del Estado en la región... O sobre la llamada deuda histórica (la reclamación de 28.000 millones por el déficit generado por la prestación de servicios transferidos). No obstante, y como puede comprobarse en el Informe de este año, muchos de los esos planteamientos aprobados en sede parlamentaria al inicio del año no se han traducido por el momento en plasmaciones concretas. Otras proposiciones sí han tenido alguna proyección ejecutiva después. Así, los recursos contencioso-administrativos interpuestos en 1996 contra diversas Normas de las Diputaciones forales relacionadas con el Impuesto de Sociedades o el presentado en 1997 en relación con las resoluciones de regulación del tráfico en el País Vasco. Así también la creación de la Junta arbitral de Consumo o la privatización de la gestión del Casino...

En la Asamblea (que la reforma del Estatuto pretende llamar directamente Parlamento) se han discutido otros muchos temas por la vía de las proposiciones no de Ley y las preguntas de los diputados. En unos casos sobre cuestiones de índole regional, pero también sobre algunos temas que superan el interés directo de la Comunidad. La lista de esas preguntas no puede reproducirse aquí, pero es significativa, por su variedad e interés, de las preocupaciones de los grupos parlamentarios y de los propios diputados, a la vez que constituye un excelente observatorio de la actividad del Parlamento y del necesario control que del Gobierno ha de hacer la oposición. Lástima que pocas veces logren traspasar el filtro de la comunicación y no lleguen a la opinión pública de forma ordenada y sistemática, de manera que pudiera verse así al Parlamento como lo que ha de ser, la caja de resonancia de las preocupaciones ciudadanas y de los problemas de la realidad. En esa línea iba una proposición sobre la conveniencia de televisar los debates políticos regionales de especial relevancia. Y es que, como se ha dicho en otras ocasiones, en el ámbito parlamentario autonómico la labor de control del Gobierno y de canalización de propuestas y problemas adquiere seguramente tanta o más importancia que la propiamente legiferante y contribuye, sin duda, a la necesaria socialización de las instituciones democráticas.

A lo largo del año ha habido dos intentos de reprobación de sendos Consejeros. En uno de esos casos fue aprobada como proposición no de Ley la reprobación de un Consejero en Comisión (BOARC 3 de febrero), aunque, obviamente, sin consecuencia formal alguna. En el otro caso se rechazó en el Pleno el intento de reprobación (BOARC 6 de agosto).

Finalmente, interesa dar cuenta aquí de un problema de interpretación reglamentaria de gran importancia. Como ya se ha dicho, en la Asamblea Regional no hay en esta legislatura grupo mixto. Los Grupos parlamentarios son los 5 inicialmente constituidos. Pues bien, es en relación con el grupo parlamentario de Izquierda Unida (IUCAN) con el que se ha planteado un problema a raíz de que

sus tres miembros abandonaran la formación política por la que fueron elegidos y desde la que constituyeron el grupo parlamentario para ingresar, todos ellos –eso es lo relevante–, en un nuevo partido, el Partido Democrático de la Nueva Izquierda. Los tres diputados solicitaron entonces el cambio de denominación de su grupo parlamentario (IUCAN) por el de IDCAN («Izquierda Democrática Cántabra»), lo que planteó el problema de saber si ello significaba la constitución de un nuevo grupo (que en principio no era posible dado que el Reglamento limita a los diez días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara la constitución de grupos parlamentarios), si los citados diputados debían pasar al grupo mixto, de nueva creación, para configurar en él una Agrupación específica, o si cabía sin más el cambio de nombre, que es lo que finalmente aceptó la Mesa en el mes de noviembre luego de varios informes jurídicos. El tema es interesante y tiene otras implicaciones de mayor calado como las de carácter económico.

Actividad convencional

A diferencia de lo que ha sido una cierta tónica en años anteriores durante 1997 la Administración autonómica ha celebrado numerosos Convenios con otras Administraciones Públicas, singularmente con la Administración General del Estado a través de diversos Ministerios, pero también con Ayuntamientos, Organismos Autónomos y otros Entes públicos. La importancia real de estos Convenios no puede valorarse con su mero enunciado. Muchos son meras expresiones de buenos deseos, pero en otros se comprometen fondos públicos e incluso competencias. Hay incluso algunos con otras Comunidades Autónomas que podrían plantear problemas en cuanto a su articulación procedimental (art. 145.2 CE). Así, el Convenio con el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la realización de actuaciones medioambientales de restitución territorial en el entorno del Embalse del Ebro.

Los temas de estos Convenios abarcan las cuestiones más variadas. Aunque al tema se dedica siempre un capítulo específico en el *Informe* cabe mencionar sin ningún ánimo exhaustivo algunos de esos temas. Así, sobre farmacovigilancia y prevención del SIDA; en materia de servicios sociales; en temas de patrimonio cultural; sobre la llamada Ventanilla Única; sobre medidas estructurales y modernización agraria; en materia de comercio interior; para la realización de obras, en especial la ejecución del de Museo y Centro Nacional de Investigación de Altamira (incluyendo en el Convenio al Ayuntamiento de Santillana del Mar y la Fundación Marcelino Botín). Convenios también con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en materia de informática tributaria; con RENFE para impulso del desarrollo regional; con el INSALUD para la prestación de servicios asistenciales a domicilio y para la utilización conjunta del sistema de información asistencial; y con varios Ayuntamientos para la realización de obras y servicios culturales y turísticos...

Valoración final

A la hora de cerrar este Informe la valoración que cabe hacer del año 1997 no es muy distinta de la que ya se hizo en el *Informe'96*. La Comunidad parece estar en una encrucijada que tiene una doble vertiente. Por un lado, la evidente mejora de la situación institucional, los modos y las formas, y la posibilidad de encarar políticas sectoriales concretas. De otra parte, los datos de la economía, el peso relativo de la Comunidad en el conjunto español, que ha decrecido en los últimos 20 años, y cierto temor a la incidencia negativa de la entrada en la Unión Económica y Monetaria constituyen elementos que llenan de incertidumbre el futuro inmediato.

El logro más visible, que se ha ido consolidando en los dos últimos años, es, efectivamente, la normalización política e institucional. Pero, ¿qué significa a este propósito «normalización»?, ¿qué se quiere decir con ello? Angel Agudo, diputado autonómico y dirigente del PDNI (IDCAN), se hacía esta misma pregunta en un reciente artículo publicado en las páginas de un diario local. Si por normalización se entiende la instauración de un clima de mayor respeto entre los actores políticos y de debate de ideas la normalización es un logro que está ahí, aunque –decía– no es sólo atribuible al Gobierno sino a los ciudadanos. Pero si por normalización se entiende que se han llevado a cabo cambios profundos –añadía el autor– no ha habido normalización porque no se han producido serias transformaciones, no se ha encarado la modernización de la Administración, ha habido una escasa ejecución del presupuesto, subsiste una visión arcaica de la Comunidad como Estado de obras y –concluía– aunque crecemos económicamente, estamos hoy más lejos de las regiones más prósperas.

La normalización a la que aquí nos referimos no hace referencia, ciertamente, a que hayan producido cambios sustantivos profundos. Es más bien en el plano de los modos y las formas donde se pone el acento cuando se habla de normalización. Se trata de un presupuesto, que debe ser correctamente valorado a partir de la estéril situación anterior. Porque la recuperación de un clima de mayor diálogo y la búsqueda –o la oferta– de colaboraciones permite entender cerrada una etapa y abordar otras políticas y otros planteamientos más concretos.

El Gobierno, en efecto, ofreció a principios de año un mayor diálogo e incluso colaboración a la oposición. El Presidente recibió a representantes de los distintos partidos sin que de ahí, no obstante, se derivaran resultados tangibles. En octubre la prensa recogía una noticia que decía que al Gobierno le gustaría pactar los Presupuestos con el PSOE, como el año anterior lo hizo parcialmente con UPCA y el anterior consiguió la abstención de IU. No fue posible. Pero a fin de año se logró desbloquear la reforma del Estatuto con un acuerdo que es ahora la oposición la que reclama se amplíe y extienda a otros asuntos sustanciales del desarrollo autonómico. En los debates sobre la toma en consideración de la proposición de Ley de reforma estatutaria, en efecto, el PSOE recordó que al inicio de la legislatura él también ofreció un acuerdo –que seguiría en pie– sobre temas institucionales: la financiación, el apoyo económico a los municipios, la ordenación del territorio, las infraestructuras, el empleo... La UPCA se refirió a las infraestructuras. Y, por su parte, IDCAN pidió que el acuerdo se ampliara a la financiación, las inversiones del Estado en la región, y a temas de más amplio

espectro como la reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la política comunitaria.

No es cuestión de valorar aquí lo que estos planteamientos significan. Dependerá en buena medida de ópticas y valoraciones subjetivas, que aquí han de quedar excluidas. Pero la incidencia en el diálogo, la desviación del debate político al ámbito parlamentario, la elaboración de normas, la relevancia del esfuerzo inversor –y la discusión del dónde–, la mejora de la gestión económica y administrativa, la prestación de servicios –y el debate sobre cuáles y sobre cuántos–, el control parlamentario de toda esa actividad política y administrativa plasmado en proposiciones, interpelaciones y preguntas; todo eso es lo que aquí llamamos normalización. Una situación que, por lo que hace al Gobierno, se plasma en planes, proyectos y acciones, y en lo que atañe a la actividad de la oposición, en propuestas, críticas y alternativas. Esa dinámica, como ya he señalado en otras ocasiones, no siempre llega nítida a la opinión pública que a veces encuentra dificultades para conocer la realidad de los proyectos y más aún la de las alternativas. En esas circunstancias se corre un riesgo por otra parte general: que la información sea sustituida por la propaganda y la hagiografía en el sentido que partidariamente más convenga a cada uno, de forma que a partir de datos e informaciones ciertas se deduzcan causas o consecuencias valorativas que acaso ya no lo sean tanto. Pero esa es otra cuestión. Lo que se quiere decir es que la normalización, en el sentido en que se ha indicado, es un presupuesto para que tanto desde las estructuras sociales como desde las plataformas políticas e institucionales se puedan encarar seriamente los problemas. Unos problemas que tienen que ver con el paro, las infraestructuras, la desindustrialización, la ordenación del territorio, el sector ganadero y pesquero... Hay cierta coincidencia en la identificación de esos problemas por parte del Gobierno y la oposición, aunque se produzca la natural divergencia en cuanto a las prioridades y el modo de afrontarlos. En todo caso, lo que *sí* parece claro es que muchos de esos problemas no pueden abordarse sólo desde la Comunidad, en la medida en que competen al Gobierno central o a las estructuras sociales.

Particular importancia tienen las infraestructuras, sobre las que todo el mundo vuelve continuamente. El propio Presidente se refirió a ello en dos intervenciones públicas destacadas: el debate sobre autonomías en el Senado (marzo) y en una conferencia en el Club s. XXI (mayo). En ambas ocasiones el Presidente reiteró propósitos y objetivos de su Gobierno que se conectan a lo que en algún momento denominó cuatro constantes de la problemática regional: las infraestructuras, el desarrollo sostenible, la educación y el mundo empresarial. Las infraestructuras en las que se está pensando son la autovía de la Meseta (Santander-Aguilar-Palencia) al parecer aún en estudio; la autovía del Cantábrico (conexión con Asturias) en ejecución; la mejora del ferrocarril y el puerto de Santander. El desarrollo sostenible conecta con los temas medioambientales sobre los que igualmente existe una preocupación ampliamente compartida. La educación se vincula a las próximas transferencias, pero también a apoyos directamente económicos. El mundo empresarial y el empleo a él conectado es algo que supera las competencias públicas aunque dependa en parte del clima institucional existente y de los condicionantes económicos.

Hay que poner ya punto final a este Informe. Habría otras cuestiones sobre

las que hablar. La mejora y modernización de la Administración, que sigue pendiente de resolver asuntos del pasado como la estabilización del personal laboral de carácter temporal y la de los aún numerosos funcionarios interinos existentes (hay un polémico proyecto de ley en tramitación), la culminación de los traspasos de funciones y servicios derivados de la reforma estatutaria de 1994... Más allá ahora de las cuestiones institucionales los condicionantes económicos introducen nuevos o viejos elementos de preocupación que configuran la encrucijada a la que me refería al inicio de este epígrafe. La Comunidad crece económicamente pero, como las demás de la cornisa, se ha alejado del arco del desarrollo. La Comunidad crece pero como consecuencia de ese crecimiento no es seguro que a partir de 1999 siga dentro del llamado «Objetivo 1» de la UE y, en consecuencia, siga recibiendo los Fondos estructurales dedicados a financiar infraestructuras. Y a todo ello se une, como dije, el temor a la incidencia de la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria, tema este sobre el que, con carácter general y extrapolable a otras Comunidades, versó precisamente la Lección de Apertura del Curso 1997-98 en la Universidad de Cantabria a cargo del Catedrático de Fundamentos del análisis económico, José VILLAVERDE CASTRO, publicada luego con el título *Convergencia regional y Unión monetaria, ¿dónde estamos?, ¿a dónde vamos?* (Servicio de Publicaciones, Universidad de Cantabria, 1997).

En esas circunstancias y ante esas incertidumbres, además de las medidas concretas que quepa adoptar desde las instancias estatales y regionales, no resulta impertinente terminar con la referencia que hacía el Presidente en una de las intervenciones a las que acabo de aludir. Allí, en efecto, hizo un llamamiento que, por encima de las cifras, los datos y los números resulta muchas veces decisivo. Ese llamamiento iba dirigido a la sociedad y se refería nada más y nada menos que a su rearme moral. La glosa de esa decisiva cuestión excede sin duda del modesto papel de este Informe.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 39

Composición por grupos parlamentarios:

Popular: 13 (PP)

Socialista: 10 (PSOE)

Unión para el progreso de Cantabria: 7 (UPCA)

Regionalista: 6 (PRC)

Izquierda Unida (de Izquierda Democrática Cántabra desde el 3-11-97): 3 (IU)

Estructura del Gobierno

Presidente: Sr. D. José Joaquín Martínez Sieso (GP Popular)

Vicepresidente : Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9 (D. 25/1995, de 24 de julio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías en que se organiza la Administración de la Diputación Regional de Cantabria).

Presidencia: Emilio del Valle Rodríguez

Economía, Hacienda y Presupuesto: Rafael Gutiérrez Suárez. A partir de Decreto 124/1997, *Economía y Hacienda.*

Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca: José Álvarez Gancedo

Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: Miguel Ángel Revilla Roiz

Turismo, Transportes, Comunicaciones e Industria: José Ramón Álvarez Redondo. A partir de Decreto 117/1997, *Industria, Turismo, Trabajo y Comunicaciones.*

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: José Luis Gil Díaz

Sanidad, Consumo y Bienestar Social: Jaime del Barrio Seoane

Educación y Juventud: Sofía Juaristi Zalduendo

Cultura y Deporte: Javier López Marcano

Tipo de Gobierno

De coalición [apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (13) y Regionalista (7)].

Cambios en el Gobierno

No ha habido desde las elecciones de 1995.

Investiduras y mociones de censura

No ha habido.

Mociones de reprobación

Del Consejero de Cultura y Deporte, por la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones tramitadas: 45

Oferta de empleo público y acceso a la Función Pública regional

Acuerdo entre el Estado y el Gobierno Vasco sobre IRPF

Deuda histórica que el Estado tiene contraída con la Administración regional

Mociones aprobadas: 6

Transferencia a las CCAA de la gestión de puertos de interés general

Proposiciones no de ley aprobadas: 195

Difusión de los debates regionales y programación específica de TVE para Cantabria

Derechos e igualdad de la mujer

Negociación del concierto económico del País Vasco

Ordenación territorial de las infraestructuras de telecomunicaciones

Elaboración de una Ley regional del Deporte

Comarcalización de Cantabria

Preguntas

Orales ante el Pleno: 135

Orales en Comisión: 147

Escritas: 168

Comparecencias del Consejo de Gobierno en Comisión: 60

Reformas del reglamento parlamentario

No hubo.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

No hubo.

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

No existen.

CASTILLA Y LEÓN

Tomás Quintana López

Consideración general

El año 1997 en lo político puede considerarse como una continuación del anterior o, con más precisión, una continuación del período iniciado con las elecciones legislativas del 3 de marzo de 1996. En efecto, si la normalidad fue la tónica general del año 1996, acusadamente después de esa fecha al desaparecer los conflictos que el ejecutivo regional venía manteniendo con el Gobierno del Estado y con algún otro autonómico, esa misma percepción es la dominante a lo largo de 1997, año en el que no han existido prácticamente relaciones conflictivas ni con el ejecutivo central ni con otras Administraciones autonómicas, y en aquellas contadísimas ocasiones en que han aparecido, normalmente se ha encontrado una solución negociada sin mayor estruendo. Contrariamente, han proliferado los encuentros entre los máximos mandatarios de Castilla y León y de otras Comunidades Autónomas, principalmente limítrofes, y con Ministros del Gobierno, reuniones de las que siempre ha trascendido un clima de colaboración, sin duda fomentado por la sintonía política que ha presidido los encuentros.

La vida política en el interior de la Región también ha estado marcada por la normalidad, tanto la propia de la Comunidad Autónoma como la de las Administraciones locales. En relación con lo primero es suficientemente significativo el consenso mantenido entre los dos grandes partidos políticos de la Región, el Partido Popular y el PSCL-PSOE, a lo largo de todo el año sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, tal como se explica con algún detalle más adelante; las Administraciones locales de la Región, por su parte, y excepción hecha del llamado «caso Zamora», tampoco han soportado más tensiones que las normales en la actividad política.

Por último, también han mostrado voluntad de entendimiento la patronal, sindicatos y ejecutivo de la Comunidad con la firma, el 17 de junio, de una serie de «acuerdos de diálogo social para el desarrollo económico», que incluyen medidas de fomento del empleo, la creación de un servicio regional de colocación, medidas de apoyo a las PYMEs... pero, sobre todo, lo que estos acuerdos han pretendido es abrir un cauce de diálogo entre las partes implicadas para conseguir un amplio período de paz social en la Comunidad.

Actividad normativa

Leyes

El Parlamento de Castilla y León, durante el año 1997 ha aprobado un total de doce Leyes, de las cuales, como viene siendo habitual las dos últimas han sido la 11/1997, de 26 de diciembre, de medidas Económicas, Fiscales y Administrativas y la 12/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1998; la primera de las citadas afecta al contenido de importantes Leyes del ordenamiento de la Región (Ley 6/1987, de Patrimonio de la Comunidad, Ley 7/1986, de la Hacienda de la Comunidad, Ley 6/1986, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales, entre otras); es decir, el legislador regional ha optado nuevamente por modificar un buen número de Leyes a través de un único texto legal; por otra parte, la llamada Ley de acompañamiento ha previsto ciertas deducciones en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo que traduce la capacidad normativa que sobre este impuesto ha recibido la Comunidad.

También en materia tributaria, ha sido aprobada la Ley 2/1997, de 24 de marzo, reguladora de la tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de corral, ley que, si bien desde el punto de vista del Derecho interno, tiene su base en las competencias normativas que en materia tributaria ostenta la Comunidad de Castilla y León, desde la perspectiva del Derecho comunitario, resulta de la obligada transposición de la Directiva 93/118/CEE, de 22 de diciembre, en la que se exige a los Estados miembros la fijación de las tasas a percibir por las inspecciones y controles sanitarios de los productos cárnicos enunciados anteriormente al transcribir la denominación de la ley.

Finalizado el período temporal para el que se dictó la Ley 3/1992, de 20 de octubre (1992-1995), ha sido aprobada la Ley 3/1997, de 14 de abril, reguladora del programa de actuación en las comarcar mineras para los años 1996-1999, es decir con cuatro años de vigencia (incluido el año 1996, pese a que fuera aprobada en 1997), durante los que se prevé una aportación de los presupuestos de la Comunidad para financiar la totalidad de las acciones que contempla el citado plan, de 18.000 millones de pesetas. Se enmarca, pues, esta ley en el esfuerzo que viene realizando la Administración autonómica en la modernización de las explotaciones mineras de la Región y en el fomento de alternativas económicas a la producción de carbón cuando su extracción ya no es rentable.

La parcial declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por STC 61/1997, de 20 de marzo, está en la base de la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo, Ley dictada en tanto el Parlamento de la Comunidad aborda la elaboración y aprobación de una regulación integral del régimen del suelo de la Región conforme a las competencias normativas que en materia de urbanismo y ordenación del territorio atribuye a la Comunidad el artículo 26.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En cuanto al contenido de la citada Ley 9/1997, se limita a establecer los aprovechamientos urbanísticos que en cada tipo de suelo corresponde al titular del mismo o, lo que es igual, desde la perspectiva de la

Administración, la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de la Administración.

Atendiendo a una necesidad ya sentida y reflejada en el ordenamiento jurídico por otras Comunidades Autónomas, el Parlamento de Castilla y León ha incorporado al suyo un conjunto de normas de tutela de los animales de compañía con la aprobación de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de animales de compañía, cuyo contenido, según la exposición de motivos, confesadamente responde a los principios inspiradores de algunos Convenios Internacionales ratificados por nuestro país, así como a otras normas aprobadas por la normativa comunitaria.

Con base en la ampliación competencial que inició la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León mediante la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, ha supuesto la asunción competencial por la Comunidad para realizar el desarrollo y ejecución de la legislación estatal sobre las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales, título competencial en el que se ha apoyado el Parlamento de la Comunidad para aprobar la Ley 8/1997, de 8 de julio, reguladora de los Colegios Profesionales, tipo de corporaciones sobre las que el Real Decreto 2166/1993, de 10 de diciembre, había efectuado ya el traspaso de funciones y servicios.

La competencia que el artículo 26.11 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad en materia de ferias y mercados interiores constituye el título del que se ha servido el legislador de la Comunidad para aprobar la Ley 6/1997, de 22 de mayo, reguladora de las Ferias Comerciales Oficiales de Castilla y León, Ley que incide en una materia en la que la Comunidad ya disponía de una Ley, la 4/1984, de 5 de octubre, de Ordenación Ferial de la Comunidad, a la que expresamente deroga. Esta sustitución normativa obedece a un doble motivo: la adecuación del ordenamiento autonómico a la normativa comunitaria, lo que exige la apertura de las ferias que se celebren en la Comunidad a las personas físicas o jurídicas procedentes de países miembros de la Comunidad, y el fomento de las instituciones feriales, aumentando su nivel de profesionalización, la celebración de certámenes monográficos, creación de comités asesores o de asistencia técnica, asesoramiento y coordinación ferial.

Las posibilidades de la Comunidad Autónoma para recibir una amplia demanda turística viene constituyendo un empeño del gobierno regional, sobre todo teniendo en cuenta la monumentalidad que alberga la Región y los valores naturales que ofrece su territorio. Con esos presupuestos, la política regional de desarrollo del turismo ha sido enmarcada jurídicamente en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, dictada por el Parlamento regional sobre la base competencial que le otorga el artículo 26.1.15 del Estatuto de Autonomía, es decir, la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución, en materia de promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad.

Además de las ya consideradas, el Parlamento de Castilla y León ha aprobado otras tres Leyes de contenido singular. La Ley 1/1997, de 24 de febrero, por la que se extingue la Empresa pública «Quinto Centenario del Tratado de

Tordesillas, Sociedad Anónima», creada por Ley 2/1992. La Ley 4/1997, de 24 de abril, reconoce como Universidad privada a la «Universidad S.E.K.» con sede en Segovia, a la que dota de un marco normativo, sin perjuicio de que le sean aplicables el resto de normas que forman el ordenamiento universitario; en todo caso, debe advertirse que el reconocimiento de esta Universidad privada por medio de la citada Ley del Parlamento regional, ha sido posible merced a la asunción competencial en materia educativa operada mediante la incorporación de un artículo 27 bis al Estatuto de Autonomía a través de la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo. Por último, tal como prevé el artículo 21 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, la declaración de la Reserva Natural del Valle de Iruelas (Avila), se ha realizado por Ley 7/1997, de 17 de junio.

Reglamentos

De la actividad reglamentaria desplegada por el gobierno de la Comunidad de Castilla y León a lo largo de 1997, destacan algunos Decretos que constituyen el desarrollo de Leyes aprobadas por el Parlamento territorial. Con ese objeto fue aprobado el Decreto 13/1997, de 30 de enero, como Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 10/1994, de Museos de Castilla y León, con contenidos tanto de organización administrativa en la materia, como de otros de alcance sustantivo. En cumplimiento de las previsiones de la Ley 1/1995, de Cámaras Agrarias de Castilla y León y como necesidad derivada del compromiso político de acometer el proceso electoral de las Cámaras Agrarias en la Región, fue aprobado el Decreto 57/1997, de 13 de marzo, por el que se regula el régimen electoral general en materia de Cámaras Agrarias, lo que permitió la efectiva realización de las elecciones poco después de publicado el Decreto citado. En esa misma línea de cumplimiento de previsiones legales, el Decreto 60/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León, da satisfacción dentro de los límites temporales impuestos, al mandato establecido algunos meses antes por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León. Con el fin de aproximar los efectivos privados destinados a servicios sociales a los objetivos públicos de integración social de las personas mayores y discapacitados, el Decreto 12/1997, de 30 de enero, de acuerdo con lo ya previsto por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y la Ley 2/1995, de 6 de abril, de creación de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, regula la acción concertada entre los titulares de los centros de asistencia y servicios sociales con la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. También como norma complementaria, si bien de las disposiciones básicas estatales que contienen los Reales Decretos 75/1990, de 19 de enero y 5/1996, de 15 de febrero, el Decreto 8/1997, de 23 de enero, regula los tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos en Castilla y León, tratamientos que, como se acaba de advertir, en sus aspectos básicos se encuentran regulados por normas estatales de carácter básico.

En el marco de la política de fomento de la actividad económica de la Región, cuya gestión se halla encomendada a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, creada por Ley 21/1994, de 15 de diciembre, han sido dictados dos Decretos que afectan a la actividad y funcionamiento del organismo citado:

el Decreto 41/1997, de 28 de febrero, por el que se establecen determinadas ayudas o incentivos que puede gestionar y conceder la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y se fijan normas comunes de procedimiento en la tramitación de aquéllas, y el Decreto 102/1997, de 30 de abril, por el que se modifica el Reglamento de la Agencia y el propio Decreto 41/1997, que se acaba de citar. También como acción de fomento, el Decreto 7/1997, de 16 de enero, por el que se regulan las ayudas a la vivienda rural, contiene un conjunto de previsiones para hacer efectivas estas ayudas en forma de préstamos cualificados y subsidiación de los tipos de interés.

En materia educativa, asumida por la Comunidad en la última reforma estatutaria, y realmente ejercida sólo en la de carácter universitario, ha sido aprobado el Decreto 104/1997, de 8 de mayo, por el que se implanta el Distrito Unico Universitario de Castilla y León y se crea su Comisión Coordinadora, para facilitar el ingreso en cualquiera de las Universidades públicas de la Región a los estudiantes que hubieran superado las pruebas de acceso realizadas de manera unificada por las cuatro Universidades públicas de Castilla y León.

Con base en los títulos competenciales para el desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado sobre el régimen energético, y en sus competencias en materia de industria, el Decreto 189/1997, de 26 de septiembre, establece los procedimientos para obtener la autorización para realizar instalaciones de producción eléctrica a partir de energía eólica. El Decreto 55/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueban las normas marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de los Policías Locales en el ámbito de Castilla y León, ha sustituido al Decreto 293/1991, de 17 de octubre que, con igual función ordinamental era, como el reciente Decreto 55/1997, expresión de las competencias autonómicas de coordinación de las policías locales. Por último, parece oportuno realizar una mínima referencia a la Circular de 30 de mayo de 1997, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, sobre criterios para la aplicación del régimen jurídico urbanístico tras la Sentencia Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, texto que aun carente de carácter normativo tiene una indudable importancia al ser de obligado cumplimiento para la propia Administración autonómica y seguramente esté siendo observada por otras Administraciones titulares de competencias urbanísticas.

Normas reglamentarias de contenido organizativo

No ha sido 1997 un año de reformas administrativas, por tanto las referencias que se incluyen en este apartado fundamentalmente atienden a las normas dictadas a lo largo del año que han supuesto limitadas alteraciones a la estructura organizativa de la Administración autonómica o, en su caso, han incidido en el personal al servicio de la misma.

Desde la primera perspectiva deben contabilizarse un par de Decretos de desconcentración de funciones desde órganos superiores en beneficio de otros inferiores: el Decreto 58/1997, de 13 de marzo, por el que se desconcentran atribuciones en materia de fundaciones benéfico-docentes desde los órganos centrales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en favor de las Delegaciones Te-

rritoriales de la Junta de Castilla y León; el Decreto 95/1997, de 24 de abril también desconcentra determinadas funciones en materia de caza desde el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial en favor de los Delegados Territoriales. Alguna Consejería ha visto alterada su estructura orgánica, como le ha ocurrido a la de Educación y Cultura, dado que mediante Decreto 64/1997, de 20 de marzo, se ha modificado el hasta entonces vigente 2/1996, de 11 de enero, modificación exigida por la asunción competencial autonómica en materia educativa, universitaria ya materializada, y no universitaria aun no transferida.

Por su relación con la organización administrativa autonómica parece oportuno considerar en este momento el Decreto 227/1997, de 20 de noviembre, por el que, en ejecución de la disposición adicional sexta de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, ha sido aprobado el Reglamento de Incompatibilidades del personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

También de contenido organizativo, aunque excediendo del mismo, ha sido aprobado el Decreto 30/1997, de 13 de febrero, que dota al Ente Público Regional de la Energía, creado por la Ley 7/1996, de 13 de febrero, de un Reglamento regulador de su naturaleza, organización y personal a su servicio.

Actividad parlamentaria

El año parlamentario ha conocido una fuerte actividad; así se desprende del informe elaborado a finales del primer período de sesiones del año, del que se destacan como asuntos pendientes: 69 solicitudes de comparecencias de Consejeros, seis Proyectos de Ley, 142 Proposiciones no de Ley, 7 interpelaciones, 63 preguntas con respuesta oral ante el pleno, 33 preguntas con respuesta ante Comisión, 30 preguntas con respuesta escrita; por ello, el Presidente de la Cámara propuso suplementar el período de sesiones con algunas fechas no incluidas en el calendario oficial.

En todo caso, ambos períodos de sesiones de 1997, han estado marcados por la realización de los trámites parlamentarios previos a la toma en consideración de la Proposición de Ley para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad. En efecto, concluido el año 1996 con un importante debate sobre el «Estado de la Comunidad», el inicio del primer período de sesiones de 1997 supuso la puesta en marcha de los trabajos tendentes a elaborar el texto que tras su eventual aprobación por las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios, habrá de ser remitido a las Cortes Generales para su aprobación mediante Ley Orgánica. A lo largo de las más de veinte reuniones que ha mantenido la correspondiente Ponencia, se han ido advirtiendo importantes diferencias entre, por una parte, los miembros de los grupos parlamentarios popular y el socialista, y el de Izquierda Unida, por otra, debido a la reforma estatutaria más ambiciosa que pretende este grupo parlamentario, para quien, como síntesis, debe ser incluido el término nacionalidad para designar a la Comunidad de Castilla y León, frente a los límites de la reforma consensuada por los dos principales grupos parlamentarios; por otra parte, los Procuradores por León integrados en el grupo mixto, desde el primer momento han manifestado su posición basada en

considerar a Castilla y a León como dos realidades diferentes. De todos los asuntos tratados por la Ponencia, seguramente la reforma de los artículos 19 y 20 del Estatuto (organización territorial) hayan sido los que han suscitado más opiniones encontradas entre los grupos parlamentarios, consecuencia del distinto papel que unos y otros pretenden atribuir a las organizaciones supramunicipales y, señaladamente, debido a la confesada idea comarcalizadora que mantiene Izquierda Unida con el consiguiente debilitamiento de las Diputaciones, frente a su aceptación por los grupos mayoritarios, que en el caso del grupo popular, ha sido reforzada por las expresas manifestaciones de algunos Presidentes de Diputación de esta filiación política en favor de las instituciones provinciales. Además de éstas u otras precisiones de detalle, el grupo parlamentario de Izquierda Unida ha manifestado importantes diferencias con los dos grupos mayoritarios de la Cámara, el popular y socialista, en relación con el marco de competencias deseable para Castilla y León; mucho más amplio para Izquierda Unida que el que finalmente quedó reflejado en la toma en consideración que el pleno realizó el día 12 de diciembre con carácter previo a la tramitación que se realizará a partir de principios de 1998. El texto aprobado en esa sesión tuvo el respaldo de 74 procuradores, fruto del acuerdo entre populares y socialistas; votaron en contra los parlamentarios de Izquierda Unida y dos del Grupo Mixto; el tercer miembro de este grupo, la procuradora del recientemente creado Partido Democrático Nueva Izquierda, se abstuvo, fundamentalmente por motivos cercanos a los esgrimidos por Izquierda Unida; esto es, no compartir los límites competenciales en los que, a su juicio, se mueve la reforma estatutaria. En todo caso, la toma en consideración de la Proposición de Ley para la reforma del Estatuto ha supuesto incorporar al futuro debate parlamentario la asunción de competencias, entre otras, en materia de sanidad y coordinación hospitalaria, aguas, la creación de un Tribunal de Cuentas, la profundización en la descentralización territorial de competencias autonómicas en favor de todas las entidades locales, el reforzamiento del ya existente Fondo de Cooperación Local, la cuestión de confianza y la potestad del Presidente del ejecutivo de disolver el Parlamento regional, la iniciativa legislativa popular, el Himno Oficial de la Comunidad...

Peor suerte que la reforma del Estatuto de Autonomía ha corrido la reforma del Reglamento de la Cámara, pese a que, como la anterior, se había concebido a finales de 1996 como una tarea que debía ser abordada a lo largo de 1997. En efecto, ante la falta de acuerdos de los grupos parlamentarios sobre el contenido y alcance de la reforma que precisa el Reglamento de la Cámara, el grupo socialista presentó una propuesta de reforma de limitado contenido, con la intención, en términos de los proponentes de «actualizar y democratizar el texto actual» que, en particular afectaba a la tramitación de los Presupuestos de la Región y de la legislación ordinaria; no obstante, esta propuesta fue rechazada por el resto de grupos parlamentarios por insuficiente en sesión de 28 de noviembre de 1997, con el ofrecimiento por parte del grupo popular de iniciar conversaciones para realizar una reforma integral del Reglamento a partir del reinicio del período de sesiones en 1998.

Para finalizar una breve referencia a la creación, funcionamiento e informe de la Comisión de Investigación creada el 19 de mayo de 1997 para aclarar la compra de un edificio en Segovia para destinarlo a usos múltiples de la Junta de Castilla y León. El asunto, cuya aclaración se encomendó a la Comisión parlamentaria *ad hoc*, tuvo su origen en la supuesta adquisición por la Junta de

Castilla y León del citado edificio a un precio superior al de mercado, y el funcionamiento de la citada Comisión no fue satisfactorio para los grupos de la oposición dado que, por imperativo del Reglamento de la Cámara, las comparecencias ante la citada Comisión de Investigación habían de contar con la anuencia de los representantes del grupo popular, un motivo más para que, a juicio de los grupos de la oposición, debiera modificarse urgentemente el Reglamento de la Cámara. Las mismas diferencias habidas entre los miembros de los distintos grupos parlamentarios por el funcionamiento de la Comisión de Investigación las hubo en relación a sus conclusiones, redactadas con el apoyo de la mayoría del grupo popular, que fueron exculpatorias para el ejecutivo regional, conclusiones no compartidas por los miembros de los grupos de la oposición integrantes de la Comisión.

Conflictividad y colaboración

La progresiva reducción de tensiones entre el Gobierno Central y la Comunidad de Castilla y León, y entre ésta y algunas otras, que pudo apreciarse a lo largo de 1996, igualmente se advierte en 1997. La interpretación de esta notable reducción de conflictividad, sin embargo, no ha sido idéntica según qué fuerza política la realice; así, para el Gobierno regional y el Partido Popular que le da soporte, es muestra de la atención que reciben los asuntos de la Comunidad desde el exterior; por el contrario, para la oposición, la baja conflictividad no refleja más que un claudicante cambio de actitud del ejecutivo regional en los frentes abiertos con anterioridad al 3 de marzo de 1996.

Sea como fuere, en el capítulo de referencia deben anotarse algunos datos relevantes: la Junta de Castilla y León promovió, con otros cinco impugnantes, recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, recurso, sin embargo, no reproducido ni formulado contra el posterior Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por parte del Consejo de Gobierno de Castilla y León, aunque sí por otros recurrentes; resultado de tales demandas de inconstitucionalidad, fue la STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997, declarativa de inconstitucionalidad de gran parte del articulado del citado Texto Refundido, declaración que motivó la aprobación con eficacia transitoria de la Circular de 30 de mayo de 1997, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, con el objeto de exponer los criterios interpretativos de la Administración regional en la aplicación del régimen urbanístico vigente después de la mencionada sentencia constitucional, criterios interpretativos que, sin embargo, para la Administración regional son de obligado cumplimiento en atención al principio de jerarquía. Posteriormente y motivada por esas mismas circunstancias fue aprobada la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo.

También 1997 ha conocido el nacimiento y finalización de otro conflicto –no judicializado– entre la Administración estatal y la autonómica, originado en la tensión entre la atribución en exclusiva a Castilla y León del título competencial sobre la caza (artículo 26. uno. 10 del Estatuto de Autonomía) y las competencias

del Organismo Parques Nacionales dependiente del Ministerio de Medio Ambiente sobre el Parque Nacional de Picos de Europa, conflicto que se dio por finalizado cuando el Ministerio de Medio Ambiente reconoció que la actividad cinegética en la Región es íntegramente de la competencia exclusiva de la Comunidad, reconocimiento que habrá de ir acompañado de la sustitución del actual Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Nacional de Picos de Europa.

De las relaciones con otras Comunidades Autónomas, destacan algunos datos a considerar sobre las habidas con la limítrofe del País Vasco. En particular el recurso contencioso-administrativo presentado por el Gobierno regional ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco frente a la prohibición de circular por las vías públicas a los camiones de más de 7.500 Kg. de PMA, que tengan su origen y destino fuera de la Comunidad Autónoma vasca, durante los domingos y días festivos desde las 00,00 horas hasta las 24,00 horas, según establece el artículo 1, tercera, de la Resolución de 21 de febrero de 1997, de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil, sobre circulación urbana e interurbana, disposición que también ha sido recurrida por otras Comunidades Autónomas. También en 1997, nuevamente el enclave del Condado de Treviño ha suscitado la relación entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León y del País Vasco, bien es cierto que en este año lo ha sido a partir de las conclusiones adoptadas por la Ponencia del Senado sobre Enclaves Territoriales en 1995 y que, en síntesis, recomendó la creación de una Comisión integrada por representantes de las Administraciones castellanoleonesa y vasca a fin de mejorar la prestación de servicios a los habitantes de los municipios del enclave y debatir sobre la pertenencia político-administrativa del mismo; con ese importante fundamento, a mediados del mes de enero tuvo lugar la primera de las reuniones previstas entre representantes de los Gobiernos de Castilla y León y País Vasco, y de las Diputaciones de Burgos y de la Foral alavesa, reunión en la que se estudiaron fórmulas de cooperación interadministrativa para mejorar los servicios del enclave y con un sentido más programático, pero que traduce una clara voluntad de entendimiento, las partes manifestaron su deseo de dar una respuesta definitiva a la cuestión sobre la base del respeto a la voluntad de los ciudadanos del enclave, de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Estatutos de Castilla y León y de Guernika.

También las relaciones de colaboración de la Comunidad con el Estado han permitido la inauguración en 1997 del primer tramo de la autovía que pretende unir el noroeste de España con Europa, de la que se ha destacado también la ruptura que supone del tradicional modelo radial de las infraestructuras viarias de nuestro país y su objetivo vertebrador de las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria y las provincias del norte de Castilla y León. Igualmente es destacable el convenio de esta Comunidad y la Administración estatal para la aplicación de criterios comunes en el funcionamiento de registros administrativos, coordinación de los sistemas informáticos utilizados por ambas Administraciones, entre otros aspectos que contiene dicho acuerdo, que constituye el primer intento de implantación de la llamada «ventanilla única» para acercar la Administración del Estado a los ciudadanos, acercamiento que cuenta además con la adhesión inicial de más de treinta municipios y los que durante el plazo de vigencia del convenio –seis años inicialmente y otros cuatro mediante prórroga– puedan adherirse.

La colaboración interinstitucional se ha extendido en 1997, no sin polémica, a la habida entre la Administración regional y las Cajas de Ahorro radicadas en la Comunidad. El origen del acuerdo a que finalmente se llegó se halla en la expresa voluntad del ejecutivo de la Región de defender aquéllos que considera sectores económicos estratégicos, defensa que debía encontrar el apoyo económico de las Cajas de Ahorro de la Región; la adopción del acuerdo, sin embargo, estuvo jalonado por críticas de diversa procedencia; en efecto, a las de la oposición, fundamentalmente del PSCL-PSOE, que llegaron al Parlamento regional, se unieron las expresadas por la Confederación Española de Cajas de Ahorro y la Asociación de Usuarios de Banca, que coincidían en considerar el anunciado acuerdo como una intromisión del poder político regional en la actividad de las Cajas de Ahorro de Castilla y León. No obstante, el 24 de octubre, la Junta de Castilla y León y todas las Cajas de Ahorro de la Comunidad, a excepción del Círculo Católico de Burgos, firmaron el llamado Acuerdo Marco para Inversiones Estratégicas, una vez que los correspondientes consejos de administración hubieron dado su conformidad. En definitiva, el acuerdo, con una vigencia de 5 años, prevé la creación de una Comisión Mixta de Inversiones Estratégicas, integrada por representantes de las Cajas de Ahorro firmantes y de la Junta de Castilla y León, con el objeto de que fije las inversiones (aproximadamente el 60% de los recursos propios de las Cajas) y la fórmula jurídica de ejecutarlos, en alguno de los sectores definidos como estratégicos para la Comunidad: agroalimentario, energía, automoción y telecomunicaciones. A punto de finalizar el año 1997, la Comisión Mixta de Inversiones Estratégicas acordó adquirir a KIO un total de más de 13.000 millones de pesetas en acciones de Ebro Agrícolas, lo que representa el 9,2 de su capital, con el objeto de que las principales entidades financieras de la región se hagan presentes en un sector que se considera estratégico, como es el azucarero, dado que casi el 25% del regadío de tierras de la Comunidad está destinado a la producción de remolacha, lo que representa más del 35% del total de la producción agrícola.

Otros temas de interés

Partidos políticos. Pasados dos años desde las últimas elecciones autonómicas, los partidos políticos, principalmente los dos mayoritarios, ya han comenzado sus estrategias pensando en las próximas de 1999. En el Partido Popular ha sido frecuente la cita de algunos nombres como posibles candidatos a la Presidencia del Gobierno regional; el actual Alcalde de León, Mario Amilivia, el coordinador general del Partido, Angel Acebes, y el actual Presidente, Juan José Lucas; finalmente, ya en las postrimerias del año, la Dirección Nacional del Partido Popular anuncia que Juan José Lucas sería nuevamente el candidato idóneo, sin perjuicio de que, ganadas las elecciones, fuera oportuno su relevo por Angel Acebes, a quien se considera un buen conocedor de la Región. Por otra parte, en 1997 se ha celebrado el VIII Congreso del PSCL-PSOE, del que ha salido una comisión ejecutiva más reducida numéricamente (de 33 miembros frente a los 38 de la anterior) y sobre todo el propósito de recuperar el gobierno regional después de diez años de gobierno de Alianza Popular y del Partido Popular; para ello, con anterioridad al Congreso, Jesús Quijano, candidato del PSCL-PSOE en

las dos elecciones autonómicas anteriores, ya había manifestado su renuncia a ser nuevamente candidato y en su lugar se ha anunciado la candidatura de Jaime González, parlamentario regional que ya fue Consejero en la etapa socialista de gobierno autonómico.

Por último, con referencia a Izquierda Unida, tercera fuerza política en importancia presente en Castilla y León, cabe señalar que también en esta Comunidad esta formación se ha visto afectada por la creación del Partido Democrático Nueva Izquierda, con la consiguiente disminución de miembros de la coalición en las entidades locales de la región en que está presente; en particular, en el Parlamento regional, el grupo de Izquierda Unidad como consecuencia de lo anterior, ha pasado de cinco a cuatro integrantes, y el grupo mixto ha aumentado en uno, pasando de dos a tres Procuradores, uno de ellos perteneciente al nuevo Partido Democrático Nueva Democracia.

Financiación autonómica. Sobre la base de lo acordado el 23 de septiembre de 1996 en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, alguno de los principios del nuevo modelo de financiación autonómica, al que Castilla y León dio su apoyo, tuvo su traducción jurídica en la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. Ya en 1997, en la sección de Castilla y León de la Comisión Mixta de Transferencias, los representantes del Partido Socialista Obrero Español y de Izquierda Unida se manifestaron contrarios al nuevo modelo de financiación; finalmente, el 20 de enero, Castilla y León ratificó su apoyo al mismo en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias, lo que a juicio de la Consejera de Economía y Hacienda, debe suponer una financiación adicional para la Comunidad de 20.000 millones de pesetas en el quinquenio 1997-2001. La cesión de tributos a que hacen referencias las Leyes citadas anteriormente ha precisado la adecuación del marco normativo específico de Castilla y León, de forma que, como también se ha hecho en relación con otras Comunidades Autónomas, para Castilla y León ha sido aprobada la Ley 30/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, Ley que ha modificado el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al incorporar la cesión a la Comunidad del rendimiento del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el límite máximo del 30 por 100 (con un límite efectivo del 15 por 100, según la disposición adicional única) y ha atribuido a la Comunidad la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, ex artículo 150.1 de la Constitución, en los casos y condiciones previstos en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre; por último, expresamente ha quedado derogada la Ley 43/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad de Castilla y León.

Administración local. Desde el punto de vista de las reformas normativas con incidencia en el régimen local de Castilla y León, con las debidas cautelas derivadas de no haberse aun materializado, debe advertirse que la reforma estatutaria que se ha tramitado parcialmente durante todo el año 1997 en sede parla-

mentaria, incorpora importantes novedades en la organización territorial de la Comunidad, cuya pormenorización no parece conveniente traer aquí dado que no tienen carácter definitivo; por otra parte, a finales de 1996 tuvo entrada en la Cámara regional un Proyecto de Ley de Régimen Local para Castilla y León, cuya tramitación ha sido ralentizada en lógica consonancia con la reforma estatutaria que en la fase autonómica está tramitando el Parlamento regional, algunas de cuyas previsiones, como acabo de señalar, son determinantes para la más pormenorizada regulación del régimen local de Castilla y León que se pretende realizar mediante la futura Ley.

Originado también en el gobierno local, concretamente en el gobierno de la Diputación Provincial de Zamora, buena parte del año 1997 ha conocido una polémica seguramente sin precedentes en la Comunidad motivada por la presunta financiación ilegal de Alianza Popular en Castilla y León durante algunos años de la década de los ochenta. El inicio de lo que después se ha conocido en toda España como «caso Zamora», se halla en los problemas habidos en el interior del Partido Popular de Zamora a finales de 1996, de los cuales pudo traer causa la destitución de los cargos de Vicepresidentes de la institución que el entonces Presidente de la Diputación realizó el día 13 de enero, destitución que le valió un expediente y la suspensión cautelar de militancia en el Partido Popular al igual que a otros cinco corporativos, militantes del partido, y que respaldaron al Presidente en su decisión, con lo cual éste mantuvo la Presidencia de la Diputación en contra de la voluntad de su Partido. A esta situación se unió la denuncia de corrupción que el propio Presidente realizó ante el Fiscal de la Audiencia de Zamora por los presuntos cobros irregulares que los mandatarios de la Diputación habían realizado en los últimos años, denuncia a la que posteriormente acompañó otra un empresario de la construcción y que implicaba al propio Presidente del Gobierno José María Aznar. A partir de estas denuncias, se produjo una múltiple actividad, normalmente contradictoria entre los diversos implicados –personas, partidos y la propia Diputación Provincial–, en unos casos de carácter judicial y en otros de tipo político: el Partido Popular se querella contra el constructor denunciante, también lo hacen otros constructores a los que aquél había acusado de entregar dinero al entonces candidato a la Presidencia de la Comunidad de Castilla y León, Sr. Aznar, para la financiación de la campaña electoral; el PSCL-PSOE solicita la intervención de la Fiscalía Anticorrupción, solicitud inicialmente rechazada por el Fiscal General del Estado y posteriormente admitida, siendo encargada aquella Fiscalía de dirigir las investigaciones; el Presidente Aznar es preguntado en el Parlamento por un Diputado de Izquierda Unida sobre si había recibido para sí o para su partido alguna cantidad en concepto de comisiones que hubiera podido suponer financiación ilegal, a lo que el Presidente respondió negativamente; el propio Partido Popular de Castilla y León elabora un informe sobre las presuntas irregularidades en la financiación de Alianza Popular a partir de las denuncias efectuadas, informe que concluyó negando el contenido de las mismas y poniéndolas en relación con los problemas habidos en el seno del Partido Popular de Zamora en los últimos tiempos. Paralelamente, la Diputación Provincial, a instancia del Partido Popular e Izquierda Unida acordó crear una Comisión de Investigación, integrada por nueve miembros (tres del Partido Popular, tres del PSCL-PSOE, dos del equipo de gobierno, ésto es, del Partido Popular pero suspendidos de militancia, y

uno de Izquierda Unida); coincidiendo con la constitución de esta Comisión de Investigación, los cinco Diputados que venían apoyando al Presidente llegaron a un acuerdo con el Partido Popular, del que nunca dejaron de ser militantes, con el objeto de presentar una moción de censura contra el Presidente, efectivamente celebrada, pasando nuevamente la Presidencia de la Diputación a un corporativo del Partido Popular. En esta nueva situación, los trabajos de la Comisión de Investigación pronto se dieron por concluidos sin que resultaran satisfactorios para los grupos de la oposición. De todo ello, al margen de otras valoraciones, bien pudiera concluirse que la anterior es una página del régimen local de Castilla y León que no debiera volverse a escribir.

En un ambiente político muy diferente, otra Diputación Provincial, la de León, ha conocido otro episodio de perfiles conflictivos en su propio seno y frente a la Comarca de El Bierzo. En efecto, esta Comarca, creada por Ley 1/1991, de 14 de marzo, del Parlamento de Castilla y León, viene ejerciendo un pequeño cúmulo de competencias, fundamentalmente delegadas por la Diputación Provincial de León en la etapa en que ésta era gobernada por el PSCL-PSOE. Con el inicio del año 1997, el Consejo Comarcal de mayoría socialista, con apoyo de los grupos socialista, de Izquierda Unidad y de la Unión del Pueblo Leonés de la Diputación, reivindicó la transferencia del Servicio de Asistencia a los municipios integrados en la Comarca, competencia que venía ejerciendo por delegación; petición a la que el gobierno de la Diputación, del Partido Popular en minoría, se opuso, lo que dio lugar a un debate que más allá de la concreta disputa sobre la transferencia solicitada, ha tenido un especial significado, precisamente por producirse en un año en el que el Parlamento regional ha tramitado la reforma del Estatuto de Castilla y León, y en ella también se han puesto de manifiesto opiniones encontradas sobre el fortalecimiento de las Comarcas a costa de las Diputaciones Provinciales.

La minería del carbón y el desarrollo alternativo de las comarcas mineras. Mas de medio año después de iniciadas las conversaciones entre el Ministerio de Industria y Energía y la representación sindical, finalmente el 15 de julio de 1997 se llegó al acuerdo conocido como «Plan 1998-2005 de la minería del carbón y desarrollo alternativo de las comarcas mineras», acuerdo que en realidad encierra dos planes distintos. El de la minería del carbón para los años de referencia, que incluye: la garantía de consumo de carbón de forma decreciente, desde las más de 18.000.000 toneladas en 1997 hasta las 13.000.000 del año 2005, con financiación pública de la diferencia entre el coste de producción del carbón y el precio de venta libremente acordado por las partes (centrales térmicas y empresas mineras), financiación de stocks, más allá del llamado de seguridad, y de los transportes de carbón que sean necesarios entre cuencas o entre centrales y de medidas en materia de seguridad minera, mantenimiento de algunas ya existentes y otras nuevas previsiones en forma de ayudas a la reestructuración laboral. El otro plan incluido en el acuerdo de 15 de julio de 1997 va dirigido al desarrollo alternativo de las comarcas mineras, y en él se prevé el desarrollo de infraestructuras, el fomento de la enseñanza y formación profesional y el apoyo de proyectos empresariales generadores de empleo, con una dotación máxima para estos tres capítulos para todo el período de vigencia del plan de más de medio billón de pesetas. La importancia de los acuerdos de julio de 1997 para las comarcas del norte de la Comunidad

es indiscutible con solo considerar el dato de que más del 13 % del PIB de la provincia de León lo aporta directamente el sector del carbón, lo que representa casi la mitad del PIB del sector industrial de esta provincia. Su aplicación en todo caso, una vez que la Comisión Europea ha dado su conformidad en relación con la minería privada, pasa por la aprobación de los correspondientes instrumentos normativos, lo cual ha comenzado a producirse con el Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, por el que se establece un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras, lo cual supone la eficacia del plan a partir del 1° de enero de 1997. Asegurada, al menos temporalmente, la continuidad de la industria extractiva del carbón y, sobre todo, establecidas las bases para la transformación productiva no traumática de las comarcas mineras del norte de la Comunidad, queda aun por lamentar los 18 muertos habidos durante 1997 en el sector de la minería, número muy elevado en términos absolutos y, sobre todo, en términos relativos, si se tiene en cuenta que supone la misma siniestralidad que en 1990, cuando en la Comunidad de Castilla y León había en activo 5.000 trabajadores de la minería más que en 1997, lo cual ha motivado la comprensiva denuncia de falta de un auténtico plan de seguridad minera en la Comunidad por parte de las organizaciones sindicales presentes en el sector.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Procuradores: 84

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-I-1997:

Popular: 50 Procuradores

Socialista: 27 Procuradores

Izquierda Unida: 5 Procuradores

Grupo Mixto: 2 Procuradores

- Unión del Pueblo Leonés: 2 Procuradores

Composición de los Grupos Parlamentarios a 31-XII-1997:

Popular: 50

Socialista: 27

Izquierda Unida: 4

Grupo Mixto: 3

- Unión del Pueblo Leonés: 1
- Nueva Izquierda: 1
- Antes en UPL: 1

Estructura del Gobierno

Presidente: Juan José Lucas Jiménez

Consejerías:

Presidencia y Administración Territorial: Isaías López Andueza

Economía y Hacienda: Isabel Carrasco Lorenzo

Fomento y Vicepresidente: Jesús Merino Delgado

Agricultura y Ganadería: José Valín Alonso

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Francisco Jambrina Sastre

Cultura y Turismo: María Josefa Fernández Arufe

Bienestar Social y Portavoz de la Junta: José Manuel Fernández Santiago

Industria, Comercio y Turismo: Tomás Villanueva Rodríguez

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno: Mayoritario
Partido y número de Procuradores que le apoyan: 50 (PP)
Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

No ha habido.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones: Substanciadas 17; Retiradas: 2; Pendientes: 1

Preguntas con respuesta oral en Pleno: Admitidas: 340; Retiradas: 59; Substanciadas: 313; Pendientes: 25

Preguntas con respuesta oral en Comisión: Admitidas: 125; Retiradas: 24; Substanciadas: 95; Pendientes: 22

Preguntas respuesta escrita: Admitidas: 1366; Retiradas: 3; Substanciadas: 1353; Pendientes: 148

Mociones: Admitidas: 16; Retiradas: 2; Rechazadas: 14; Aprobadas: 2; Pendientes: 1

Proposiciones No de Ley: Admitidas: 321; Retiradas: 36; Rechazadas: 171; Aprobadas: 72; Pendientes: 166

Proposiciones de Ley: Admitidas: 3; Retiradas: 1; Rechazadas: 2; Pendientes: 2

Proyectos de Ley: Admitidos: 10; Aprobados: 12; Pendientes: 5

Solicitudes de comparecencia: Admitidas: 130; Retiradas: 13; Substanciadas: 91; Pendientes: 72

Debates y Resoluciones más importantes:

Los debates de aprobación de las siguientes leyes:

— Ley 3/1997, de 14 de abril, por la que se establece el Programa de Actuación Minera 1996-1999 «Programa de Actuación en las Cuencas Mineras 1996-1999».

— Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León.

— Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.

— Ley 12/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1998 y la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Otros debates y Plenos a destacar:

— Debate con motivo de la Proposición No de Ley número 300, presentada por el Procurador don Jaime González González, relativa a la solicitud al Gobierno de la nación del pago de la deuda histórica. Se discutió sobre el propio concepto de deuda histórica, de su aplicación a la Comunidad de Castilla y León y del uso que unos partidos y el Gobierno autónomo estaban haciendo del mismo; solicitando, además, que la Junta de Castilla y León reclame del Gobierno de la nación el pago de 25.000 millones de pesetas en este concepto. (22 de enero de 1997).

— Debate de totalidad del Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León. Ley que sigue en tramitación parlamentaria. Se presentó por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial el proyecto de Ley haciendo énfasis en los problemas que tienen las Entidades Locales de Castilla y León debido sobre todo a su elevado número y falta de recursos. Un tema que suscitó debate importante fue el de la regulación de las Entidades Locales Menores, cuestionada, entre otros, por el representante de la UPL. También se discutió sobre conveniencia o no de generalizar las comarcas en el territorio. (17 de abril de 1997).

—Debate con motivo de la presentación del Informe anual del Procurador del Común de Castilla y León correspondiente a la gestión realizada durante el año 1997. Después de la exposición detallada de los pormenores de la actividad del Comisionado de las Cortes, los distintos portavoces intervinieron para reconocer los esfuerzos de esta institución pero también para dar sugerencias con respecto a su funcionamiento y organización y para realizar comentarios sobre las principales quejas que se han presentado contra las Administraciones autonómicas y locales. (7 de mayo de 1997).

— Debate con motivo de la Proposición No de Ley presentada por el Procurador don Fernando Zamácola Garrido, relativa a la solicitud al Gobierno de España de iniciación de las obras de la infraestructura ferroviaria denominada Variante Norte o Variante de Guadarrama. La proposición defendió que la Junta de Castilla y León se dirigiera al Gobierno de la nación para que con la mayor urgencia agilice la redacción de los proyectos para el pronto inicio de estas obras tan importantes para la comunicación de la región. (10 de junio de 1997).

— Debate con motivo de la Proposición No de Ley presentada por el Procurador don José Luis Conde Valdés, relativa a demanda de recursos al Ministerio de Industria y Energía para la reactivación de las cuencas mineras. La proposición demanda más ayudas del Gobierno central para los municipios mineros, de forma que éstas y los planes concretos de reactivación sean consensuados con los Ayuntamientos de aquellas zonas y los agentes sociales. (26 de junio de 1997).

— Debate con motivo de la Proposición No de Ley, presentada por el Procurador D. Santiago Sánchez Vicente, relativa a la presentación de un Plan de Financiación de las Universidades de Castilla y León. Esta proposición del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, pretendía que se estableciera un plan vinculante para los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, en que se contemplaran las transferencias a las Universidades, las inversiones reales para construcción de nuevos centros, etc. Este plan que sería quinquenal fue rechazado contundentemente por el portavoz del Grupo Popular; aunque sí recibió, con matizaciones, el apoyo del Grupo Socialista. (23 de octubre de 1997).

Reformas del Reglamento Parlamentario

No se han aprobado, aunque hay una en tramitación.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No se han aprobado.

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

No existen ni Consejo Consultivo ni Tribunal de Cuentas autonómicos.

Con respecto a la actividad del Procurador del Común en defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, y dentro de las actuaciones de oficio, en 1997 podemos resaltar las referidas a ruidos y agresiones acústicas, minusvalías, seguridad vial, gitanos, patrimonio histórico-artístico, residencias de la tercera edad, salud mental y ordenación farmacéutica. Ha sido el problema de los ruidos una de las preocupaciones más intensas de la Institución y los resultados empiezan a verse en la normativa local. El estado precario de los enfermos mentales de nuestra comunidad ha sido denunciado en numerosas ocasiones por el Procurador del Común y está logrando que las Administraciones implicadas instrumenten programas y planes de cobertura a estos enfermos y sus familias.

A instancia de parte, en el tercer año de actividad de la institución del Procurador del Común se han planteado por los ciudadanos más de 2.300 quejas, de las que unas 1.900 son de carácter individual y el resto presentadas por colectivos. Por materias, la mayor incidencia se produce en el área de la función

pública y corporaciones locales, con casi 500 expedientes; la de Urbanismo, Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Vivienda suscitó unas 420; Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales, unas 300; y más de 200 el área de Actividades Clasificadas y Medio Ambiente. Por provincias, es León la que alcanza la cifra más alta, casi 700, que supone una cuarta parte de las quejas de la Comunidad –explicable, al ser su capital donde está la sede del Procurador del Común–. Soria, con 112, ocupa el último lugar. Si nos atenemos a la Administración Pública afectada, es la Administración local la que más quejas a recibido, acercándose al millar; la Administración autonómica recibió más de 600 y la Administración General del Estado, unas 450.

CASTILLA-LA MANCHA

Eduardo Espín Templado

Consideraciones generales

El año político ha presentado unos rasgos claramente diferentes al anterior. En efecto, 1996 era el primer año de la legislatura regional, en la que el PSOE había conseguido, una vez más, la mayoría absoluta. La oposición del Partido Popular, con un reciente cambio en la dirección regional, todavía no desarrolló una oposición muy articulada. Teniendo en cuenta que en Madrid había accedido al Gobierno el Partido Popular, también las relaciones con Madrid suponían para ambos partidos regionales un cambio al que habían de adaptarse; todo influyó, en definitiva, para que 1996 transcurriese como un año de tanteo.

Por el contrario, en 1997 las relaciones y actitudes han ido adquiriendo unos perfiles más definidos. El enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición regional –cuya principal plataforma lo han constituido las instituciones locales– fue endureciéndose, frente a la imagen de consenso en la fase inicial de la legislatura y pese a importantes acuerdos puntuales alcanzados a lo largo del año. En cuanto a las relaciones con Madrid, han sido conflictivas, pero también se han producido acuerdos significativos, como los cerrados sobre las cuencas del Tajo y del Júcar, en un tema tan delicado como el del agua.

La política interna ha sido bastante viva, y Bono ha tenido que remodelar su Gobierno de forma significativa. Se han aprobado leyes importantes, alguna de ellas con incidencia inmediata en la vida política (la Ley de Cajas de Ahorro). Asimismo, ha sido el año de la educación: ampliación de la Universidad regional y transferencias de la educación no universitarias, tema que ha estado presente todo el año aunque finalmente haya quedado para el 98.

Actividad normativa

Reforma del Estatuto de Autonomía. El Congreso tomó en consideración la proposición de reforma, aprobada por unanimidad de las Cortes de Castilla-La Mancha el 8 de noviembre de 1996, el 11 de marzo. En un tiempo breve e, igualmente, por unanimidad en ambas Cámaras (el 29 de mayo en el Congreso y el 17 de junio en el Senado) se aprobó la reforma en votación final del Congreso el 3 de julio; la reforma recogió, con apenas modificaciones, lo acordado en las Cortes regionales. Aparte alguna modificación menor, la reforma afecta a los siguientes aspectos:

El mandato de los senadores autonómicos se hace coincidir con el de las Cortes de Castilla-La Mancha, en vez de con el de las Cortes Generales, lo que

implica reforzar su carácter autonómico. En cuanto a la Asamblea regional, se abre el abanico del número de miembros, antes entre 40 y 50, a 47 y 59. Se elimina la prohibición de retribución fija para los diputados. Se elimina también la restricción a cuatro meses de los períodos ordinarios de sesiones, cuya duración se remite al Reglamento de la Cámara.

Respecto al Consejo de Gobierno, se suprime la limitación máxima de diez miembros, aparte el Presidente. Se elimina la necesidad de que los Vicepresidentes sean miembros de la Cámara. Se prevé una ley reguladora del Consejo de Gobierno y del Consejo Consultivo que deberá ser aprobada por mayoría de tres quintos de la Asamblea; esta ley (*vide infra*) deberá incluir la limitación de mandatos del Presidente. El Consejo Consultivo pasa a ser ahora una institución «estatutaria», definida como «el superior órgano consultivo de la Junta de comunidades y de las Corporaciones locales». Se suprime la exigencia de que el nombramiento de Presidente de la Junta fuese refrendado por el Presidente de las Cortes regionales, que no había sido aplicada dada su manifiesta contradicción con el texto constitucional.

De lo más relevante de la reforma es la atribución al Presidente de la capacidad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, de disolver anticipadamente las Cortes. La facultad de disolución está sometida a los siguientes requisitos para su ejercicio: no puede acordar la disolución durante el primer período de sesiones, en el último año de la legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, antes de que transcurra un año desde la última disolución anticipada ni, finalmente, cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. Además, la nueva Cámara tendrá un mandato limitado al resto del término natural de la legislatura originaria.

Finalmente, se modifican los artículos sobre competencias, ampliando las materias de competencia exclusiva (art. 31 EA) a costa de aquéllas en las que la Comunidad asume la competencia legislativa de desarrollo y la ejecutiva (art. 32 EA). También se amplia el listado de materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencia ejecutiva (art. 33 EA). Además, en el artículo 37, dedicado a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre enseñanza, se añade un párrafo en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma el fomento de la investigación, en especial la referida a materias peculiares de la Región, así como la creación de centros universitarios. Asimismo, se prevé la posibilidad de que, mediante convenio con el Estado, se adscriba a la Junta una unidad del Cuerpo Nacional de Policía para la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones (art. 39.4 EA).

Las únicas diferencias de relieve respecto al proyecto de reforma que salió de las Cortes de Castilla-La Mancha son la elevación del número de diputados y la supresión de la exigencia de mayoría absoluta para aprobar la ley electoral. En relación con el incremento del número de diputados puede reseñarse que en el seno del PP no había unanimidad sobre la conveniencia de dicha reforma, por el temor de que beneficiase a Izquierda Unida e, indirectamente, al PSOE, habida cuenta de que IU-ICAM no seguía la orientación antisocialista de la dirección nacional; sin embargo, el PP acabó aceptando este aspecto de la reforma en la tramitación en las Cortes Generales.

Leyes. En 1997 se han aprobado once leyes, lo que constituye el número más alto en los quince años de régimen autonómico. La importancia de las leyes aprobadas es muy variable; sin embargo, hay alguna significativa entre esas once, lo que tiene sin duda mucha más trascendencia que el número total. En cualquier caso, la aprobación de esas once leyes no deja de ser sintomático de una mayor actividad legislativa, premonitoria quizás de la nueva etapa que se abre con la eliminación de la restricción a cuatro meses de las sesiones parlamentarias. Además y en ese mismo sentido, conforme el corpus legislativo regional aumenta, comienza a incrementarse una actividad legislativa de segundo grado, esto es, las reformas más o menos puntuales, por razones técnicas o políticas, de leyes en vigor. Por otra parte, se echa en falta en ocasiones un mayor cuidado en la labor legislativa, como puede observarse en este mismo año en la doble reforma de la Ley del Consejo Económico y Social; la intervención legislativa motivada por la urgencia de resolver una cuestión concreta no permite a veces hacerlo con la debida corrección técnica. Examinaremos la producción legislativa regional en los siguientes grandes apartados: leyes institucionales, leyes de intervención en la actividad social o económica y leyes de carácter financiero.

A) Leyes institucionales. Cuatro son las leyes de este carácter, la 1/1997 y la 8/1997, ambas de reforma de la Ley del Consejo Económico y Social, la 7/1997, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y la 6/1997, de Hacienda de Castilla-La Mancha.

La Ley del Consejo Económico y Social ha sido modificada dos veces en 1997. Ambas reformas son consecuencia de la puesta en funcionamiento de la institución, bloqueada desde su creación en 1994 por la negativa de los representantes empresariales a aceptar, entre los ocho miembros que les correspondían, a los representantes de los trabajadores autónomos y de las organizaciones agrarias. La primera de ellas (Ley 1/1997, de 10 de abril) suprimió la exigencia de que el Presidente fuese necesariamente elegido entre los miembros designados del Consejo, que dificultaba dicha elección; al tiempo y probablemente de forma inadvertida, debido a la precipitación de la reforma, se eliminó igualmente dicha limitación para los vicepresidentes. Una vez entrada en vigor, se procedió a elegir Presidente.

Sin embargo, resuelto ese punto urgente, quedaba todavía por cumplimentar el acuerdo que el Consejero de Economía y Administraciones Públicas había cerrado con la Confederación regional de empresarios para desbloquear el mencionado conflicto, que suponía aceptar el planteamiento empresarial. A ello se dedicó la segunda reforma (Ley 8/1997, de 5 de septiembre), en la que se amplía la composición del Consejo de 24 a 31 miembros (tres bloques de diez designados por los sindicatos más representativos, las organizaciones empresariales más representativas y el Gobierno regional, más el Presidente), dejando a la representación empresarial en paridad con la sindical y pasando la representación de los autónomos y las organizaciones agrarias al bloque de diez expertos designados por el Consejo de Gobierno. Asimismo se incluyó la necesidad de que el Presidente se eligiese por mayoría de dos tercios del Consejo, algo que se había «olvidado» de incluir el legislador autonómico en el articulado de la Ley 2/1994, aunque se anunciaba en la exposición de motivos. Finalmente, se vuelve a requerir la necesidad, eliminada accidentalmente en la Ley 1/1997, de que los Vicepresidentes fuesen elegidos entre los miembros del Consejo.

La reforma del Estatuto de Autonomía exigía modificar la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo en algún punto, así como aprobarla por la mayoría ahora requerida de tres quintos de la Cámara –aunque puede recordarse que la Ley 8/1995 fue aprobada por unanimidad–. Esta exigencia procedimental y, además, el compromiso de volver a aprobar la Ley una vez modificado el Estatuto – compromiso recordado en la exposición de motivos–, ha llevado a no limitarse a modificar los aspectos requeridos por la reforma del Estatuto, sino a dictar una ley nueva, la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo, que sustituye en su integridad a la anterior, aunque materialmente se limita a modificar muy parcialmente la regulación sobre el Gobierno. En concreto, se introduce una limitación de ocho años al período máximo de ejercicio del cargo de Presidente de la Junta, plazo que se computa a partir de la entrada en vigor de la nueva ley; se le atribuye al Presidente la facultad de disolución de las Cortes regionales, de acuerdo con lo previsto en el nuevo art. 22 del Estatuto (*vide supra*); y se suprime la exigencia de que los vicepresidentes sean miembros de la Asamblea legislativa, que sólo queda para el Presidente de la Junta.

Finalmente, se ha promulgado la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (Ley 6/1997, de 10 de julio), una norma de gran importancia puesto que contempla toda la actividad económico-financiera y presupuestaria de la Junta de Comunidades, regulando los derechos y obligaciones de la Hacienda autonómica, el contenido, requisitos y elaboración de los presupuestos, la Tesorería de la Junta, la Intervención de la Junta y el régimen de responsabilidad en la materia de autoridades, funcionarios y demás personal de la Administración regional.

B) Leyes sobre sectores de la actividad social o económica. Cuatro son las leyes a comentar en este grupo. La 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha, publicada ya en 1997, y las siguientes leyes de este año: la 2/1997, de Actividades Feriales de Castilla-La Mancha, la 4/1997, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha y la 5/1997, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La Ley de Ordenación del Servicio Farmacéutico es del año anterior (Ley 4/1996, de 26 de diciembre), pero se publicó ya el 10 de enero de 1997. Durante su elaboración y en las fechas finales de su andadura parlamentaria, en 1996, levantó las protestas del sector, alentadas por la oposición del Partido Popular, debido a que limita los derechos de los titulares, lo que supone un cambio importante respecto a la regulación tradicional del sector. La Ley contiene una regulación completa de la asistencia farmacéutica a través de los distintos establecimientos existentes: oficinas de farmacia y servicios de farmacia en los diversos tipos de centros sanitarios. La regulación autonómica se orienta a adaptar la prestación del servicio, inclusive el que se ofrece a través de las oficinas de farmacia, a la planificación sanitaria de la Región. En cuanto a las oficinas de farmacias, materia que despertaba el mayor interés social, las principales novedades son la importante rebaja del número de población necesario para poder abrir una farmacia y que la sujeción de la apertura de farmacias a autorización administrativa otorgada en condiciones de concurrencia y publicidad, bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, estableciéndose en consecuencia la intransmisibilidad de la titularidad.

La Ley 2/1997, de Actividades Feriales de Castilla-La Mancha deroga y sustituye a la anterior Ley 4/1987, de Ferias Comerciales. De acuerdo con lo que el legislador indica en la exposición de motivos, la nueva Ley trata de armonizar la normativa regional con la liberalización de los mercados exigida por el mercado único comunitario, abriendo todas las actividades comerciales a los productos y comerciantes de los otros países de la Unión Europea. La Ley comprende los diversos tipos de ferias de ámbito regional, con excepción de algunas modalidades expresamente excluidas; las actividades feriales reguladas en la Ley quedan sometidas a un régimen de autorización. En la línea habitual del ordenamiento castellano manchego, se crea un órgano consultivo de la Administración, el Patronato Regional de Ferias.

Sin duda la Ley que más polémica ha creado en 1997 ha sido la Ley de Cajas de Ahorro (Ley 4/1997, de 10 de julio). En efecto, hay que tener en cuenta que con la victoria del Partido Popular en las últimas elecciones locales celebradas en mayo de 1995, el gobierno de Caja Castilla-La Mancha, con mucho la entidad de este tipo de más peso en la Región, había pasado a dicho partido. Consiguientemente, la intención de dictar una Ley de Cajas que alterase la composición de sus órganos de gobierno fue vista por el PP como un intento de recuperar el control perdido de las Cajas, en particular de Caja Castilla-La Mancha. Aunque no faltaron los intentos de alcanzar un consenso sobre la Ley, no se consiguió ningún acuerdo. Los populares presentaron una enmienda a la totalidad del proyecto que fue debatida y rechazada con el apoyo de IU el 18 de junio.

En definitiva, lo que estaba en la base del enfrentamiento era la composición de los órganos rectores y la figura del Presidente de la entidad. En cuanto al primer punto, la Ley aprobada distribuye la representación de la Asamblea General (que luego se reproduce en el Consejo de Administración) entre los siguientes colectivos y con los porcentajes que se indican: Corporaciones municipales (40%), impositores (22%), Cortes de Castilla-La Mancha (21%), personas o entidades fundadoras de la Caja (10%) y empleados de la entidad (7%); estas representaciones se deberán, a su vez, repartir con criterios de proporcionalidad. Esta distribución supone un cambio relevante y, aun sin poder asegurar la futura orientación de la entidad, la introducción de consejeros generales designados por las Cortes y la distribución proporcional de los consejeros que representan a los distintos colectivos seguramente conlleva acabar con la mayoría popular en la gestión de la entidad. Frente a la justificación del Gobierno de Bono de que la Ley establece una gestión más pluralista y representativa de las Cajas, el planteamiento hecho por el Partido Popular propugnaba que fuesen los impositores, y no el conjunto de las instituciones (Municipios, Diputaciones y Cortes) el grupo que ostentase la mayoría de la representación. Por otra parte, el Presidente de la entidad queda relevado de funciones ejecutivas, que pasan al director general (con un perfil técnico) y se convierte en una figura representativa que, en principio, ni siquiera es remunerada (aunque puede serlo si el desempeño de su cargo le impide ejercer una actividad laboral remunerada).

El enfrentamiento se reavivó con la aprobación del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley en materia de órganos de gobierno (Decreto 135/1997, de 17 de septiembre) que abría el plazo legal de tres meses para que las Cajas afectadas adaptasen a la Ley sus Estatutos y Reglamentos y se procediese a la elección de

nuevos órganos rectores de conformidad con las previsiones de la Ley; dichos plazos suponían la renovación de los órganos de gobierno de la Caja para principios de 1998. La respuesta del PP fue impulsar la impugnación del Reglamento ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de las Diputaciones, los principales Ayuntamientos y la propia Caja, así como por la Caja de Guadalajara. Sin embargo, su petición de suspensión del Decreto fue rechazada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha; en el Auto del Tribunal, recaído en noviembre, se augura un «más que probable planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad», debido a que la tacha de inconstitucionalidad imputada al reglamento es en gran medida atribuible a la propia Ley.

Finalmente, las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron también otra Ley importante, sobre Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Ley 5/1997, de 10 de julio). Como es sabido, la STC 61/1997, de 25 de abril, al declarar inconstitucional por razones competenciales un amplio e importante sector de la legislación urbanística dictada por el Estado, creó un grave vacío normativo en aquéllas Comunidades Autónomas que no habían ejercido todavía su competencia legislativa en dicha materia. El Ejecutivo autonómico reaccionó con rapidez y presentó un proyecto de ley que reproducía la legislación estatal declarada inconstitucional para evitar problemas interpretativos y de falta de cobertura de la actuación administrativa en la materia; el proyecto fue aprobado sin discrepancias parlamentarias, si bien la oposición reclamó que, una vez solventada la urgencia creada por la resolución del Tribunal Constitucional, se ejerciera pronto la competencia autonómica.

C) Leyes de carácter económico y financiero. Cuatro son las leyes a mencionar en este apartado, sin que requieran aquí mayores comentarios: la Ley 3/1997, de 18 de junio, de concesión de un crédito extraordinario de cerca de cien millones de pesetas para sufragar las elecciones autonómicas de 1995; la Ley 9/1997, de 20 de noviembre, de cesión de una Finca para la Construcción de un Hospital en Ciudad Real; la Ley 10/1997, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades, que se limita a su contenido específicamente presupuestario; y la Ley 11/1997, de 17 de diciembre, de creación de la empresa pública «Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha».

Normas reglamentarias

A) Decretos relativos a la autoorganización de la Administración regional. De nuevo este año el cambio de Gobierno ha traído consigo la reestructuración de la Administración regional, efectuada mediante el Decreto 81/1997; respecto a la estructura anterior supone la creación de una Vicepresidencia y el desdoblamiento de la macro-Consejería de Economía y Administraciones Públicas, creada para el hombre fuerte del anterior Gobierno, el dimitido Miguel Ángel Montañés, en las de Economía y Hacienda por un lado y la de Administraciones Públicas por otro. La fusión de ambas Consejerías ha durado, por tanto, poco más de un año. Tras la división se procedió a reorganizar ambas Consejerías (la de Economía y Hacienda por el Decreto 93/1997 de 22 de julio, y la de Administraciones Públicas por el Decreto 94/1997, de 24 de julio). También se reor-

ganizó, y por dos veces, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, una vez a principios de año y otra tras el cambio de Consejero (Decretos 1 y 141/1997, de 9 de enero y de 7 de octubre respectivamente). Citemos también el Decreto 91/1997, de 15 de julio, por el que se unifica lo regulado en distintos decretos que se habían ido dictando conforme se iban asumiendo competencias en diversas materias de orden laboral, con la consiguiente clarificación normativa.

B) Decretos referidos a la intervención o a la prestación de servicios en los distintos sectores de la actividad social y económica. En materia económica pueden destacarse algunos reglamentos de interés. Sin duda el de más relevancia es el Decreto 135/1997, de 17 de septiembre, que desarrolla parcialmente la Ley de Cajas de Ahorro en materia de órganos de gobierno, al que ya hemos hecho referencia al comentar dicha Ley. El Decreto 4/1997, de 28 de enero, crea el Consejo de Cámaras de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha como entidad de derecho público cuya finalidad es actuar, por un lado, como organismo de representación, relación y coordinación de las cinco Cámaras provinciales de la Región y, por otro, como órgano consultivo y colaborador de la Administración regional. El Decreto 66/1997, de 20 de mayo, regula con carácter global la actividad profesional de los guías de turismo, definiendo esta actividad como la prestación de manera habitual y retribuida de servicios de asistencia, acompañamiento e información en materia cultural, artística, histórica y geográfica a los turistas en sus visitas a museos y a los bienes de interés cultural que sean integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha. Citemos, por último, el Decreto 156/1997, de 2 de diciembre, que simplemente deroga el sistema propio de denominaciones de origen como consecuencia de la vigencia del Reglamento comunitario nº 2081/92, que otorga ya protección a las indicaciones geográficas y denominaciones de origen en el ámbito de la Unión Europea.

En materias de interés social destacan varios decretos que, en algunos casos, son normas de desarrollo directo de leyes autonómicas dictadas con anterioridad. El Decreto 158/1997, de 2 de diciembre, contiene el reglamento general de la Ley 1/1994, de Accesibilidad y Eliminación de Barreras de Castilla-La Mancha, refundiendo al tiempo la normativa reglamentaria anterior. En desarrollo de la Ley 5/1995, de Solidaridad en Castilla-La Mancha se han dictado tres Decretos: el 157/1997, de 2 de diciembre, que regula las prestaciones individuales directas para menores, discapacitados y mayores; el Decreto 71/1997, de 17 de junio, que regula la Comisión de Tutela; y el Decreto 36/1997, que regula el Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo. Finalmente, pueden citarse el Decreto 34/1997, de 17 de febrero, que crea las Comisiones Provinciales de Drogodependencia, y el Decreto 35/1997, que regula la acreditación de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional. En relación con la juventud se dictó el Decreto 155/1997, regulando el Registro de Asociaciones Juveniles y Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud, que desarrolla la Ley 2/1996, del Consejo Regional de la Juventud. Sobre deportes y en desarrollo de la Ley 1/1995, del Deporte en Castilla-La Mancha, se dictó el Decreto 159/1997, de Disciplina Deportiva.

C) Sobre Administración local. Puede reseñarse el Decreto 90/1997, de 15 de julio, que modifica la regulación sobre criterios de reparto del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios.

Conflictividad jurídica

En materia constitucional hay este año alguna nota digna de mención. En efecto, tras los años de «paz constitucional», el distinto signo de los Gobiernos de Madrid y Toledo se ha manifestado inmediatamente en la aparición de conflictos constitucionales. Sin duda lo más destacado es que tanto el Gobierno como las Cortes regionales impugnaron finalmente la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas puesto en marcha por el Gobierno Aznar con el apoyo de sus aliados parlamentarios nacionalistas y de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular. Aunque Castilla-La Mancha actuó con más cautela que Extremadura y Andalucía, tras el dictamen solicitado al Consejo Consultivo regional –que apreciaba la inconstitucionalidad de determinados aspectos del nuevo sistema–, tanto las Cortes como el Ejecutivo autonómicos interpusieron en los últimos días de marzo los correspondientes recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra las tres leyes en las que se plasma el modelo implantado por el Gobierno Aznar, la L. O. 3/1996, que modificó la de Financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos y Medidas Fiscales Complementarias y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997. El Gobierno de Bono recurrió asimismo más tarde el Decreto-ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en los Presupuestos Generales del Estado para 1997.

En otro orden de cosas, la regulación del servicio de farmacias ha enfrentado también a ambos Gobiernos. El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley regional 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del Servicio Farmacéutico. Poco después el Gobierno de Castilla-La Mancha interpuso por su parte recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de los Servicios de las Oficinas de Farmacia. El Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha interpuso otros dos procesos constitucionales: un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales, y un conflicto de competencia frente al R. Decreto 2685/1996, de 27 de diciembre, que regula el régimen de autorizaciones para la plantación de viñedo. Durante 1997 siguió pendiente el recurso de inconstitucionalidad promovido en 1992 por el Estado contra la Ley autonómica 1/1992, de Pesca Fluvial, aunque fue resuelto en enero de 1998 en sentido estimatorio (STC 15/1998, de 22 de enero).

En cuanto a conflictividad ante los Tribunales ordinarios, lo más relevante es lo ya reseñado antes sobre la impugnación por parte de las Cajas de Ahorro afectadas, los Ayuntamientos y Diputaciones de mayoría popular contra el reglamento que desarrolla la Ley de Cajas de Ahorro en lo relativo a los órganos de gobierno. Asimismo, el Gobierno de la Región impugnó ante el Tribunal Supremo el Convenio hidráulico sobre el Júcar celebrado en enero entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalidad valenciana, aunque posteriormente se llegó a un acuerdo a tres bandas sobre el Plan hidrológico del Júcar, que supuso el fin del conflicto.

Actividad política e institucional

Consejo de Gobierno y política autonómica

A) Remodelación del Consejo de Gobierno. De manera totalmente imprevista, al menos para la opinión pública, el 18 de marzo presentó su dimisión a Bono el Consejero de Economía y Administraciones Públicas, Miguel Ángel Montañés, que había sido incorporado de la política nacional para que ejerciera como hombre fuerte del Gobierno autonómico, como resultaba evidente por la fusión en una sola de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, además de corresponderle la Secretaría del Consejo de Gobierno. Su permanencia en el Ejecutivo regional se limitó a un año. Esta circunstancia, junto con el hecho de que la dimisión, oficialmente justificada en motivos personales y familiares, se produjera en el momento en que el Ejecutivo regional había de decidir si se impugnaba el modelo de financiación autonómica implantado por el Gobierno Aznar, llevó a que su dimisión fuera interpretada en clave política. Los principales hombres del PP aventuraron una discrepancia entre el Presidente y el Consejero sobre la conveniencia o no de impugnar y reclamaron que se explicasen las causas políticas de la dimisión; pero, pese a que efectivamente Montañés no parecía muy inclinado a formular la impugnación, en contra de lo que días después se hizo, nada concreto hubo que desmintiera la explicación oficial de que su decisión se había debido a razones personales.

El Presidente del Consejo de Gobierno cerró la crisis de forma provisional nombrando al antiguo Consejero de Administraciones Públicas, Antonio Pina, para sustituir al dimitido. Ahora bien, esto fue una solución provisional forzada por la dimisión de Montañés en pleno curso político. La verdadera solución de la crisis, que pasaba por volver a dividir la «superconsejería» creada para Montañés, se aplazó hasta julio. El 10 de julio Bono reorganizó su Gobierno, creando una Vicepresidencia, dividiendo la citada Consejería de Economía y Administraciones Públicas y renovando a algunos titulares de las Consejerías. Como síntesis se puede decir que es un Gobierno de antiguos colaboradores de Bono, puesto que junto con los Consejeros que permanecen «repesca» a varios antiguos miembros del Ejecutivo. Como Vicepresidente, Bono nombró a un antiguo colaborador suyo de su entera confianza, Fernando López Carrasco, diputado regional y hasta entonces portavoz socialista en las Cortes regionales; fue asimismo durante largos años Consejero de Agricultura (de 1983 a 1995). Antonio Pina, que cubrió la dimisión de Montañés, permanece en la Consejería de Administraciones Públicas, de nuevo desgajada de la de Economía; Pina es otro «habitual» en los Gobiernos de Bono, puesto que ya antes de esta etapa había sido Consejero de la misma cartera así como de la de Sanidad y Bienestar Social. Otros ex-consejeros rescatados son Santiago Moreno, para la cartera de Bienestar Social (fue Consejero de Educación y Cultura) y Máximo Díaz Cano, como Consejero Portavoz, a quien se le hizo abandonar su escaño de diputado en el Congreso de los Diputados (fue Consejero de Administraciones Públicas). Permanecen en el Gobierno cambiando de cartera Alejandro Alonso (pasa de Industria y Trabajo a Agricultura y Medio Ambiente), Emiliano García-Page (de Consejero Portavoz a Obras Públicas) e Isidro Hernández Perlines (de Obras Públicas a Economía y Hacienda). Continúan en su misma Consejería Matilde

Valentín (Sanidad) y Justo Zambrana (Educación y Cultura). Y accedió por vez primera al Gobierno de la Comunidad José Fernando Sánchez Bódalo, titular de Industria y Trabajo, que hasta ese momento era Director General de Desarrollo Industrial en la propia Consejería. Salieron del Gobierno Julio Fernández Mato (Bienestar Social) y Mariano Maraver (Agricultura y Medio Ambiente).

El Gobierno fue calificado unánimemente como un Gobierno de hombres de confianza de Bono y como «muy político», incluso destinado a afrontar las elecciones del 99. Es pronto para afirmar lo anterior con seguridad, a casi dos años de las elecciones. Pero, sin descartar que más cerca de las elecciones pudiera haber otros cambios, la presencia de hombres con experiencia en los puestos con más contenido político (López Carrasco en la Vicepresidencia, Díaz-Cano como Consejero Portavoz, Pina en Administraciones Públicas) hace pensar efectivamente en un Gobierno cara a mayo del 99.

B) Financiación autonómica. El año comenzó con el tema estelar del conflicto entre las Comunidades Autónomas con Gobiernos socialistas y el Gobierno de la Nación en relación con el sistema de financiación autonómica. Como se recordará, Bono postergó la decisión política sobre impugnar o no a la emisión del dictamen solicitado al Consejo Consultivo por las Cortes regionales. El dictamen se pronunció en el sentido de que existían algunos preceptos de las normas en las que se plasmaba el modelo de financiación que vulneraban la Constitución al no asegurar una adecuada protección del principio de solidaridad. Como hemos referido más arriba, en pleno proceso de decisión sobre si interponer o no los correspondientes recursos dimitió Montañés, y poco después, en el límite del plazo a finales de marzo, tanto las Cortes, por decisión de la mayoría socialista y de IU, como el Consejo de Gobierno, decidieron impugnar el nuevo sistema ante el Tribunal Constitucional. La interposición de los recursos hizo ya pasar a un segundo plano la polémica, aunque durante todo el resto del año siguió habiendo referencias a ella en el debate político. El Partido Popular regional defendió en todo momento la constitucionalidad del nuevo modelo, acusando a la mayoría socialista de utilizar el tema de la financiación como un arma arrojadiza de conveniencia contra el Gobierno de Madrid. El hecho de que la resolución del debate quedase ya en manos del Tribunal Constitucional, englobada en un conjunto de quince recursos procedentes de las tres Comunidades Autónomas de mayoría socialista y deferida a un plazo prolongado (de unos dos años, llegó a aventurar Bono), le hizo perder virulencia. Por otra parte, también resulta evidente que ese plazo de resolución abre un margen de negociación entre dichas Comunidades y el Gobierno Aznar que no cabe descartar.

C) Política regional. El ambiente político del año ha sido mucho más vivo que el anterior. Además del tema de la financiación, pueden destacarse como más relevantes la disputa sobre las Cajas de Ahorro, a la que ya nos hemos referido en el apartado relativo a las Leyes, el conflicto sobre el agua, el debate sobre las transferencias en educación, el debate sobre la Universidad regional y el tema presupuestario.

Agua. Un año más ha sido un tema estelar y, una vez más, Bono ha logrado pasar del conflicto con Madrid al acuerdo, con una clara rentabilidad política interna. El año comenzó con una nueva solicitud de trasvase de 75 hectómetros cúbicos por parte de los regantes murcianos, formulada el 9 de enero, que se

enfrentó a la inmediata oposición de las organizaciones agrarias castellano-manchegas y del Gobierno regional, que tachó el trasvase de innecesario y temerario, dada que su finalidad era almacenar agua de reserva. Pese a la oposición castellano-manchega el trasvase fue efectivamente acordado días después, más otros 40 hectómetros cúbicos para abastecimiento de los canales del Taibilla.

Pero sobre todo, el conflicto fundamental ha estado determinado por el acuerdo que la Ministra de Medio Ambiente, Isabel Tocino, diputada por Toledo, firmó en enero con la Comunidad Valenciana presidida por el popular Zaplana, por el que se preveía un trasvase anual de 100 hectómetros cúbicos de agua del Júcar al Vinalopó y el Turia, con destino al abastecimiento de agua a ciertas zonas, incluida la capital valenciana, y a regadíos; además, implicaba un considerable gasto en las infraestructuras necesarias para el trasvase Júcar-Vinalopó. El acuerdo desencadenó una fuerte reacción del Gobierno de Bono, mientras que el PP regional lo defendía acusando al Gobierno regional de crear un conflicto artificial por razones políticas. Por parte de la Ministra se argumentó que no se trataba de un trasvase, sino de una interconexión entre ríos de una misma cuenca y que parte del agua trasvasada se recuperaba por Castilla-La Mancha para el abastecimiento de Albacete.

Las Cortes de Castilla-La Mancha reaccionaron aprobando una resolución que declaraba el comportamiento de la Ministra Tocino de hostil y no grato para Castilla-La Mancha, con los votos de socialistas e IU y la oposición del PP. Asimismo se acordaron y celebraron comparecencias ante la Comisión del Agua de las Cortes, tanto de políticos como de expertos. Bono esgrimió continuamente contra el Partido Popular de la Región el pacto entre Madrid y Valencia, lo que sin duda ponía en aprietos al PP regional; sin embargo, el tema del agua no sólo ponía en dificultades a los populares, pues pronto se puso de relieve la discrepancia entre los socialistas de Castilla-La Mancha y los de Valencia, quienes apoyaron el convenio, aunque en el debate celebrado en el Congreso se abstuvieron. El Gobierno de Bono autorizó al Consejero Maraver a recurrir el convenio, lo que efectivamente se hizo ante el Tribunal Supremo en marzo. En defensa del convenio intervino, también públicamente y arremetiendo contra Bono, el Presidente valenciano Zaplana; también la Comisión parlamentaria del agua constituida en las Cortes regionales instó a la Cámara a recurrir el convenio sobre el Júcar. Por otra parte, el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno de la Nación a elaborar un Plan Hidrológico del Júcar. La Ministra, por su parte, ofreció públicamente negociar un convenio con Castilla-La Mancha que recogiera las necesidades hídricas de la Región.

Así, entre debates parlamentarios y declaraciones, la oposición castellano manchega al convenio se plasmó en una movilización popular, convocada por la Plataforma en Defensa del Júcar, celebrada el 23 de abril en Albacete, y a la que asistieron, según las diversas fuentes, entre 14.000 y 50.000 personas. Pese al sentido claramente contrario al Gobierno de Madrid de la manifestación –denunciado expresamente por los principales dirigentes del PP regional– también asistieron algunos dirigentes populares de Albacete. Fuese cual fuese el número, lo indudable es que la convocatoria fue un éxito y tuvo una respuesta masiva, constituyendo una de las principales manifestaciones populares habidas en Albacete.

Ahora bien, ya desde antes de la manifestación de Albacete se habían producido movimientos de aproximación entre la Ministra de Medio Ambiente y el Ejecutivo de Bono; Isabel Tocino, diputada por Toledo, tenía que ser consciente de que el apoyo prestado al convenio por su partido en Castilla-La Mancha tenía un indudable coste político y electoral. Presentada el 29 de abril la propuesta de Plan hidrológico sobre el Júcar, los partidos regionales sí alcanzaron en esta ocasión un consenso sobre las alegaciones a formular al mismo, que fueron aprobadas por unanimidad de las Cortes de Castilla-La Mancha en el Pleno del 30 de mayo. Pese a declaraciones beligerantes por parte de representantes de la Administración regional, las negociaciones entre la Ministra y el Ejecutivo de Bono culminaron en un acuerdo entre la Administración central y los Ejecutivos de Castilla-La Mancha y Valencia el 30 de julio, que puso fin al conflicto del Júcar; el acuerdo suponía la reserva a Castilla-La Mancha de una cantidad entre 550 y 600 hectómetros cúbicos (aproximadamente la cuarta parte del total).

El tema del Júcar tuvo una coda final al negarse en septiembre Televisión Española a emitir un anuncio institucional del Ejecutivo regional sobre el acuerdo del Júcar –sí admitido por otras Televisiones públicas y privadas–, por no tener finalidad comercial y , supuestamente, presentar una «posible vulneración del principio de autenticidad». Tras una airada reacción de Bono y su Gobierno, la dirección de RTVE retiró su veto.

El tema del agua se retomó en septiembre, en relación ahora con el anteproyecto de reforma de la Ley de Aguas, criticado ya en sus primeros borradores por el anterior Consejero Mariano Maraver, y ahora por el Consejero Alejandro Alonso, en lo que constituirá, sin duda, el próximo episodio de la guerra sobre el agua. Sin embargo, la habilidad mostrada por la Ministra Tocino para haber cerrado todos los planes hidrológicos pendientes, pese al traspiés de enero debido al convenio parcial con Valencia, hace pensar que buscará el consenso con las regiones antes de ultimar el proyecto de ley.

De forma paralela al conflicto sobre el Júcar, la negociación relativa a la cuenca del Tajo dio sus frutos en un acuerdo sobre el Plan Hidrológico del Tajo, que se negociaba desde marzo y que se cerró en el mes de abril con el acuerdo de las Comunidades Autónomas afectadas, incluido el Ejecutivo de Bono y la Administración central. Las Cortes regionales dieron su visto bueno al acuerdo el 29 de abril. El nuevo Plan estipulaba una reserva mínima en Entrepeñas y Buendía de 240 hectómetros cúbicos para poder proceder a cualquier trasvase. Dicho acuerdo incluía también la retirada de la proposición de ley presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha en el Congreso de los Diputados sobre regulación de trasvases entre cuencas hidrográficas. Ya en mayo, se aprobó un nuevo trasvase del Tajo al Segura de 198 hectómetros cúbicos para riego y de otros 60 para abastecimiento. Pese a ser el mayor de la historia no fue impugnado, sin duda por el buen estado de las reservas de las cuencas y por venir tras el acuerdo logrado sobre el Plan hidrológico del Tajo.

Educación. La Universidad ha sido uno de los temas de debate político del año. En un sentido negativo, debido a que la salida de una ayudante de un Departamento en forma conflictiva con el Catedrático responsable del área fue impugnada por la persona afectada, alegando que su no continuidad había sido

motivada por razones ideológicas. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha estimó el recurso, entendiendo que se había producido efectivamente una discriminación ideológica contra la recurrente. Este fallo desencadenó una ofensiva política de alcance por parte del PP contra el equipo de gobierno de la Universidad y su Rector, descalificando a la Universidad en términos gruesos –Conde llegó a hablar de «prácticas nazis»–, acusando a la misma de estar politizada y ser un instrumento de Bono. Resultaba evidente que el objetivo del ataque del PP no era tanto la Universidad como alcanzar a Bono, pero quedó igualmente claro que las primeras figuras del PP castellano-manchego, incluyendo al diputado nacional por Ciudad Real, Javier Rupérez, no tuvieron el menor escrúpulo en utilizar para ello a la Universidad regional. Asimismo, se puso también de manifiesto su entendimiento de la Universidad como algo susceptible de ser «repartido» políticamente, llegando a reclamar una parcela de poder en el gobierno de la misma. Sin embargo, el hecho evidente de que nada tenía que ver el Gobierno regional con el proceso de selección del profesorado o con los avatares de la carrera académica de sus integrantes condujo a que la ofensiva del PP, en vez de hacer mella en la posición política de Bono y su Gobierno, perjudicó notablemente la imagen social de la Universidad, proyectando un hecho anecdótico –y probablemente no bien entendido por la Sala que juzgó el caso origen del conflicto– como si fuera un botón de muestra de unos hábitos ideologizados y arbitrarios en la actuación de la misma.

En un sentido positivo la Universidad regional fue motivo de actualidad por su proceso de ampliación. En efecto, la Universidad elaboró, con el apoyo del Gobierno regional, un plan de consolidación de sus servicios y titulaciones en marcha, de ampliación de titulaciones (ocho nuevas titulaciones, dos por campus) y de integración de los centros adscritos a la Universidad de Castilla-La Mancha, dependientes hasta el momento de Patronatos financiados por las instituciones públicas locales y regionales. El plan, con apoyo de todos los partidos –pese a simultanearse su debate público con los ataques del PP por el conflicto antes reseñado–, y con más de una disensión local por las titulaciones nuevas que se implantaban en cada campus, fue aprobado por los órganos de gobierno de la Universidad y asumido por el Gobierno y las Cortes regionales. El plan suponía por parte del Gobierno de Bono un compromiso de financiación elevado hasta el 2005 (7.500 millones de pesetas), que se articularía a través del endeudamiento de la Universidad, endeudamiento sufragado por futuras partidas del los presupuestos de la Junta de Comunidades. El plan supone el compromiso de comienzo de las nuevas enseñanzas en octubre de 1998; entre ellas está la de Medicina en Albacete, una antigua reivindicación local y regional, habida cuenta de ser Castilla-La Mancha la única Comunidad Autónoma sin dichos estudios. La aprobación de las titulaciones quedaba sin embargo, pendiente de la aprobación por parte del Consejo de Universidades ya para 1998. También en 1997 se ha logrado concluir el acuerdo para la cesión por parte de Defensa de los terrenos pertenecientes a la antigua Fábrica de Armas de Toledo, destinados a los centros tecnológicos del campus toledano, permaneciendo los centros de enseñanzas humanísticas en el casco antiguo de la ciudad.

El otro gran tema relativo a educación a lo largo de 1997 ha sido la cuestión de las transferencias de la enseñanza no universitaria. Los contactos iniciales se

habían celebrado en noviembre de 1996, acordándose que las competencias comenzasen a asumirse el 1 de enero de 1998. A lo largo de los primeros meses del año, el Gobierno de la Región reclamó reiteradamente la reanudación de la negociación de las transferencias que, finalmente, comenzó el 25 de junio. La principal discrepancia se centró en torno a la valoración del traspaso que el Ministerio quería efectuar según los costes de 1997; la Junta, por su parte, estimó el coste de las transferencias en 25.500 millones de pesetas. El Gobierno socialista de la Comunidad Autónoma criticó con frecuencia al Ministerio la pretensión de efectuar un traspaso con déficit y el retraso en el curso de las negociaciones. Pronto quedó claro que las discrepancias y la complejidad de la materia impedían que el servicio se traspasase el 1 de enero de 1998; en los últimos meses se hablaba ya de mediados de 1998 como fecha posible. En noviembre, Bono concluyó con sindicatos, instituciones y diversas organizaciones de la Región un Pacto por la Educación, destinado a ofrecer una plataforma de apoyo en la negociación, reivindicando que las transferencias se hiciesen con una valoración adecuada que no implicase una pérdida de calidad de la enseñanza.

Economía regional y presupuestos. La Comunidad finalizó el año anterior con un endeudamiento de 78.110 millones, lo que supone un crecimiento del mismo de unos 8.000 millones. En las Cortes se vieron los informes de las cuentas correspondientes a 1994 y 1995, en medio de una fuerte tensión entre la mayoría y la oposición popular, que arremetió tanto contra el control contable ejercido por la Sindicatura de Cuentas como contra la gestión económico-financiera de la Junta en esos años. En un par de ocasiones el Grupo Popular abandonó la Comisión parlamentaria, impidiendo en una de ellas la comparecencia del Sindico Miguel Ángel Cabezas de Herrera. En cuanto a los presupuestos, el proyecto aprobado por el Consejo de Gobierno el 30 de septiembre, en torno a los 400.000 millones, fue presentado como el de unos presupuestos austeros, con un crecimiento aproximado de un 5'5%. El PP presentó enmienda a la totalidad, que fue rechazada, con la abstención del representante de Izquierda Unida.

En mayo se celebró el aniversario del II Pacto Industrial, con una valoración positiva por parte de los firmantes, según explicó el Consejero de Industria, Alejandro Alonso, ante la Comisión parlamentaria correspondiente. En general, los responsables económicos hablaron de una mejora de la economía regional y de sus principales índices, con un crecimiento económico superior a la media nacional.

Otras cuestiones de actualidad. En materia de Sanidad puede señalarse como nota relevante la inauguración de un nuevo Hospital en Albacete (denominado Nuestra Señora del Perpetuo Socorro), destinado a complementar el Hospital General ya existente. En sus relaciones con el Gobierno central, Bono planteó en noviembre al Ministro de Sanidad la urgencia de negociar el traspaso de competencias en sanidad como garantía para la igualdad entre los ciudadanos de las diversas Comunidades Autónomas; en una carta dirigida al Presidente del Gobierno, Bono rechazaba el nuevo modelo sanitario y protestaba frente al reparto de fondos destinados a Sanidad entre las Comunidades Autónomas, que estimaba perjudicial para las Comunidades sin competencias sobre el Insalud. La petición de transferencias sanitarias fue apoyada por las Cortes regionales. La reclamación ha sido un tema reiterado en los últimos meses del año.

En materia de medioambiente reseñemos tres datos de interés. La denuncia efectuada en enero por diversas organizaciones ecologistas sobre supuestos graves incumplimientos del Gobierno regional del Pacto por la Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha, suscrito en 1994; la acusación, que fue contestada por el Director general competente sobre la materia, dio origen a un encuentro entre los responsables autonómicos y las asociaciones ecologistas para estudiar las discrepancias. En segundo lugar, la pretensión del Ministerio de Defensa de instalar en Chinchilla un campo de tiro desencadenó de nuevo una campaña de oposición frontal por parte de la Junta de Comunidades, acompañada de movilizaciones de instituciones, partidos, sindicatos y todo tipo de entidades sociales, en especial en la provincia afectada, Albacete. Finalmente y en relación con esta misma materia, el Gobierno de la Nación inició en febrero el procedimiento de anulación del Decreto que declaraba la zona de Anchuras de interés para la defensa nacional y que se había promulgado con la finalidad de instalar el posteriormente anulado campo de tiro en esa área.

Un tema conflictivo a lo largo de todo el año y que ha ocasionado numerosos enfrentamientos verbales de Conde, presidente del Partido Popular regional además de Alcalde de Toledo, con Bono y varios de sus Consejeros, ha sido el destino del Alcázar de Toledo. Frente a la decisión del Consejo de Gobierno de instalar allí la Biblioteca regional –y ya iniciadas las obras de acondicionamiento–, se planteó la propuesta del Ministerio de Defensa, firmemente apoyada por Conde, de trasladar allí el Museo del Ejército. El Gobierno regional siguió adelante con la instalación de la Biblioteca regional, quedando pendiente la ubicación del Museo en el propio Alcázar o en otra sede en Toledo o, incluso, su no traslado a la capital de la Comunidad. La apertura de la Biblioteca se prevé para la primavera de 1998, según declaraciones del Consejero de Educación y Cultura, Justo Zambrana.

Izquierda Unida. La fractura de Izquierda Unida ocurrida a nivel nacional como consecuencia de la política propugnada por Anguita tuvo una inmediata repercusión para la formación regional, claramente alineada con las posiciones de Diego López Garrido y su Partido Democrático de la Nueva Izquierda. El único diputado de la coalición, José Molina Martínez, pasó de ser la representación parlamentaria de IU-ICAM a constituir el grupo parlamentario Izquierda de Castilla-La Mancha (ICAM). La ruptura con IU se produjo en octubre, anunciándose la formación de un nuevo partido, que se constituiría ya en 1998. Según los dirigentes de Izquierda Unida, permanecieron con la coalición nacional la inmensa mayoría de sus cargos representativos (ocho de nueve alcaldes, 179 de 220 concejales y los afiliados); es pronto, sin embargo, para saber la configuración definitiva y el peso respectivo de los dos sectores.

Las Cortes de Castilla-La Mancha

El año comenzó con una reunión de los parlamentarios populares para planificar la actividad parlamentaria. Gonzalo Payo, portavoz de los populares, manifestó el propósito de su grupo de revitalizar la vida parlamentaria, dado el «ninguneamiento» a que, en su opinión, había sometido Bono a la institución, obstaculizando la labor de oposición realizada por el PP: una queja que año tras año reiteran los populares y que refleja la impotencia a que la mayoría absoluta de los

socialistas les deja reducidos, tanto más si se tiene en cuenta que la tercera voz parlamentaria, la representación unipersonal de IU, alejada de las posiciones antisocialistas de Anguita, se suma por lo general a la mayoría socialista. En esa línea de queja, el PP llegó a pedir en mayo la dimisión del Director General de Relaciones Institucionales, achacándole obstrucción y falta de transparencia en relación con la actividad de la oposición parlamentaria. Ya bajo la Presidencia parlamentaria de María Blázquez, el PP volvió a insistir en septiembre en la obstaculización a su labor parlamentaria tanto por parte del Ejecutivo como de la propia Presidencia de las Cortes.

Esa pretensión del grupo parlamentario popular tiene que ver, probablemente, con la progresiva subida de la tensión política que se ha producido a lo largo del año, y que sin duda alguna se ha reflejado también en sede parlamentaria. Así, se han dado serios enfrentamientos entre mayoría y oposición, con retiradas del salón de sesiones por parte del Grupo Popular incluidas. El 17 de abril, los parlamentarios populares abandonaron el Pleno en el curso de un debate sobre la campaña publicitaria sobre el Júcar, al negarles el Presidente Barreda un turno de réplica. Un segundo conflicto se produjo en octubre, cuando los populares protestaron por entender que los videos institucionales que la Cámara entregaba a las televisiones locales sobre el desarrollo de las sesiones estaban elaborados con criterios sesgados. Mario Mansilla, diputado socialista y miembro de la Mesa responsable de dichos videos, admitió que en el vídeo que desató el conflicto (sobre la sesión en la que se debatió el veto de TVE al anuncio sobre el acuerdo del Júcar) no había habido proporcionalidad en el tiempo dedicado a los diversos grupos. El grupo popular, al no encontrar satisfacción suficiente, acordó encerrarse 24 horas en las propias Cortes el 30 de octubre, no asistiendo al Pleno que se desarrollaba el mismo día, a excepción del portavoz Gonzalo Payo. La Presidenta calificó tanto el contenido del vídeo como la reacción popular de desproporcionados. También hemos visto como los populares abandonaron en dos ocasiones los debates en comisión sobre las cuentas de la Junta referidas a los años 1994 y 1995.

En otro orden de cosas, la renovación en junio de la Ejecutiva regional del Partido Socialista y el nombramiento de José María Barreda, Presidente de las Cortes regionales, secretario general del Partido, llevó aparejada la decisión de sustituirle en su cargo parlamentario. La mayoría socialista propuso a la diputada María Blázquez Martínez; Blázquez, primera mujer que preside las Cortes regionales desde su creación, tomó posesión el 8 de julio. Barreda propuso a la nueva Ejecutiva socialista que el propio secretario general (él mismo) asumiera la jefatura del grupo parlamentario, lo que supuso el relevo de Fernando López Carrasco; ya con ocasión de estos cambios, a primeros de julio, la prensa barajó la posibilidad de que se estuviese gestando un cambio de Gobierno y la posibilidad de que López Carrasco volviera el Ejecutivo regional.

Pese a los enfrentamientos reseñados más arriba, socialistas y populares sí lograron alcanzar acuerdos en temas de importancia. Ya antes mencionamos el tema del Plan Hidrológico sobre el Tajo. Pues bien, tras la reforma del Estatuto era obligado proceder a la reforma del Reglamento de las Cortes. El estudio y negociación de la reforma comenzó ya en febrero, antes por tanto de la aprobación de la reforma estatutaria, y finalizó en octubre, alcanzándose la unanimidad perseguida por todos los grupos. Pese a la oposición de los socialistas a que se

incluyera el debate sobre el estado de la Región, al final lo aceptaron en aras del consenso. El nuevo Reglamento se aprobó por unanimidad el 16 de octubre. En él se recogen los cambios derivados de la reforma estatutaria y, de acuerdo con las posibilidades ahora existentes, se atribuye sueldo a los diputados y se amplía a nueve meses la actividad parlamentaria; asimismo se permite la constitución de grupos parlamentarios unipersonales.

Otras instituciones

Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. En la Memoria sobre el año anterior, presentada en marzo, se enumeran los principales problemas planteados a la administración de justicia en la Región; en la presentación de la misma, el Presidente del Tribunal Superior, Emilio Frías, nombrado en 1996, subrayó la ausencia de institutos forenses en la Comunidad Autónoma, la insuficiencia de las instalaciones, la necesidad de proceder a una informatización generalizada y la bolsa de asuntos pendientes (más de 5.000) en la Sala de lo contencioso-administrativo. El tema de la informatización tuvo a raíz de la presentación de la citada memoria una cierta continuidad; existía sobre la cuestión un convenio suscrito en septiembre de 1989 entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y la Comunidad Autónoma, pero la situación alcanzada era muy irregular; en visita a Toledo celebrada en junio, la Ministra de Justicia Mariscal de Gante anunció que se firmaría un nuevo convenio con la Comunidad Autónoma; por su parte, el Consejero de Administraciones Públicas Pina anunció en septiembre que para fin de año se habría alcanzado la plena informatización judicial. Finalmente, en diciembre se firmó un acuerdo entre el Consejo General del Poder Judicial y la Comunidad para culminar la informatización de los tribunales con una inversión de 210 millones (70 de los cuales los pondría la Junta de Comunidades) y que, en realidad, no era sino la finalización acelerada de los planes ya en marcha.

Consejo Económico y Social. Aunque constituido ya en diciembre de 1996, la elección de presidente tuvo que esperar la reforma de la Ley para permitir que fuera elegido Presidente alguien de fuera de la institución, don Luis Sánchez Miras (Ley 1/1997, de 10 de abril). Pero la institución no se puso en marcha hasta que la segunda reforma (Ley 8/1997, de 5 de septiembre) plasmó la nueva estructura con 31 miembros. Su primer cometido fue el análisis de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1998.

Otras instituciones. Señalemos que las otras dos instituciones del entramado institucional de la Comunidad Autónoma, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Consultivo, se encuentran, ya superado su «rodaje», en un funcionamiento regular. El Consejo Consultivo ha tenido este año un papel relevante al tener que pronunciarse sobre la constitucionalidad del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas implantado por el Gobierno de Aznar antes de que el Consejo de Gobierno regional hubiese decidido si impugnar o no; más aún, había anunciado que su decisión estaría condicionada a lo que dijese el Consejo Consultivo. Como ya hemos dicho, éste se pronunció en el sentido de que el nuevo sistema no garantizaba la efectividad del principio de solidaridad, y el Gobierno y las Cortes regionales acabaron impugnando el sistema.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 47

Composición a 1-I-1997:

Socialista: 24

Popular: 22

Representación parlamentaria de Izquierda Unida: 1

Composición a 31-XII-1997:

El único diputado de la Representación parlamentaria de Izquierda Unida ha pasado a constituir el *Grupo Parlamentario de Izquierda de Castilla-La Mancha* (BOCCM nº 138, de 28 de octubre de 1997), de acuerdo con las previsiones del nuevo Reglamento.

Estructura del Gobierno

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Estructura a 1-I-1997:

Número de Consejerías: 7 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia):

Economía y Administraciones Públicas: Miguel Ángel Montañés Pardo

Agricultura y Medio Ambiente: Mariano Maraver y López del Valle

Educación y Cultura: Justo Tomás Zambrana Pineda

Bienestar Social: Julio Fernández Mato

Obras Públicas: Isidro Hernández Perlines

Sanidad: Matilde Valentín Navarro

Industria y Trabajo: Alejandro Alonso Núñez

(Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez)

Estructura a 31-XII-1.997:

Vicepresidente: Fernando López Carrasco

Número de Consejerías: 8 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia):

Economía y Hacienda: Isidro Hernández Perlines
Agricultura y Medio Ambiente: Alejandro Alonso Núñez
Educación y Cultura: Justo Tomás Zambrana Pineda
Bienestar Social: Santiago Moreno González
Obras Públicas: Emiliano García-Page Sánchez
Sanidad: Matilde Valentín Navarro
Administraciones Públicas: Antonio Pina Martínez
Industria y Trabajo: José Fernando Sánchez Bódalo
(Consejero Portavoz del Gobierno: Máximo Díaz-Cano del Rey)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario
Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (24 diputados)
Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE)

Cambios en el Gobierno

Decreto 37/1997, de 18 de marzo, por el que cesa D. Miguel Ángel Montañés Pardo como Consejero de Economía y Administraciones Públicas. Decreto 38/1997, de 18 de marzo, por el que se nombra a D. Antonio Pina Martínez Campo como Consejero de Economía y Administraciones Públicas (DOCM nº 12, de 20 de marzo de 1997).

En julio se produce la modificación más importante del año, con la creación de la Vicepresidencia y la vuelta a las ocho Consejerías, al separarse Economía y Hacienda, por un lado, y Administraciones Públicas, por otro. En cuanto a las personas titulares de los cargos, en la mayoría de los casos se trata de un cambio de departamento (sólo dos Consejeros permanecen en su anterior Consejería: Educación y Sanidad). En relación con el Gobierno inmediatamente anterior, se producen nuevas incorporaciones en las Consejerías de Bienestar Social e Industria y Trabajo, además del Vicepresidente y el Consejero Portavoz, aunque en casi todos estos casos se trata de personas que ya habían formado parte de anteriores gobiernos. Los cambios concretos se han producido mediante los siguientes Decretos (todos ellos publicados en el DOCM nº 32, de 11 de julio de 1997):

Decreto 81/1987, de 10 de julio, por el que se establece la estructura de la Administración Regional.

Decreto 82/1997, de 10 de julio, por el que se nombra Vicepresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a Don Fernando López Carrasco.

Decreto 79/1997, de 10 de julio, por el que se cesa a D. Emiliano García-Page Sánchez como Consejero Portavoz del Gobierno. Decreto 89/1997, de 10 de julio, por el que se nombra Consejero Portavoz del Gobierno a Don Máximo Díaz-Cano del Rey.

Decreto 78/1997, de 10 de julio, por el que se cesa a D. Antonio Pina Martínez como Consejero de Economía y Administraciones Públicas. Decreto 83/1997, de 10 de julio, por el que se nombra Consejero de Economía y Hacienda a Don Isidro Hernández Perlines. Decreto 87/1997, de 10 de julio, por el que se nombra Consejero de Administraciones Públicas a Don Antonio Pina Martínez.

Decreto 75/1997, de 10 de julio, por el que se cesa a D. Mariano Maraver y López del Valle como Consejero de Agricultura y Medio Ambiente. Decreto 84/1997, de 10 de julio, por el que se nombra Consejero de Agricultura y Medio Ambiente a Don Alejandro Alonso Núñez.

Decreto 77/1997, de 10 de julio, por el que se cesa a D. Alejandro Alonso Núñez como Consejero de Industria y Trabajo. Decreto 88/1997, de 10 de julio, por el que se nombra Consejero de Industria y Trabajo a Don José Fernando Sánchez Bódalo.

Decreto 76/1997, de 10 de julio, por el que se cesa a D. Julio Fernández Mato como Consejero de Bienestar Social. Decreto 85/1997, de 10 de julio, por el que se nombra Consejero de Bienestar Social a Don Santiago Moreno González.

Decreto 80/1997, de 10 de julio, por el que se cesa a D. Isidro Hernández Perlines como Consejero de Obras Públicas. Decreto 8671997, de 10 de julio, por el que se nombra Consejero de Obras públicas a Don Emiliano García-Page Sánchez.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Los temas abordados en los debates y resoluciones de más interés durante 1997 son: el agua (y especialmente, el río Júcar), asuntos universitarios y educativos, y la financiación autonómica. Puede hacerse mención especial de la sesión extraordinaria en la que se debatió la política hidráulica del río Júcar, celebrada el 28 de enero (DSCCM nº 30), o el debate general sobre el modelo de financiación autonómica, que tuvo lugar el 24 de marzo (DSCCM nº 32). También deben destacarse los debates relativos a la aprobación de las leyes, y en especial, de la

Ley de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha, probablemente la más polémica del año.

Resoluciones y mociones más importantes aprobadas:

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan Director de Abastecimiento de Agua en Castilla-La Mancha y sobre el Plan Director de Saneamiento y Depuración de Aguas (BOCCM nº 79, de 8 de enero de 1997).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre política hidráulica del río Júcar (BOCCM nº 82, de 7 de febrero de 1997). Esta resolución rechaza el acuerdo suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Valenciana para trasladar aguar desde el río Júcar a los ríos Turia y Vinapoló.

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre el desarrollo universitario en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 87, de 20 de marzo de 1997). La misma valora positivamente el Plan de Consolidación y Ampliación de la Universidad 1997-2005, e insta a los gobiernos regional y nacional a adoptar medidas para la financiación de la enseñanza universitaria.

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre el modelo de financiación autonómica a la vista del Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 88, de 25 de marzo de 1997). Esta resolución acuerda interponer los correspondientes recursos de inconstitucionalidad.

Moción 04/0302-0007, relativa a las transferencias de competencias de Educación y aplicación de la E.S.O. (BOCCM nº 95, de 18 de abril de 1997).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general relativo a los acuerdos adoptados sobre el Plan Hidrológico del Tajo (BOCCM nº 100, de 30 de abril).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación a la información del Consejo de Gobierno sobre acuerdo en el Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar (BOCCM nº 129, de 12 de septiembre de 1997). Esta resolución apoya el acuerdo finalmente alcanzado entre el Gobierno regional y el Ministerio sobre el Plan Hidrológico del Júcar.

Resolución del Pleno de las Cortes en relación a Programas de Desarrollo Rural (LEADER y PRODER) (BOCCM nº 132, de 14 de octubre de 1997), apoyando las iniciativas tomadas por el gobierno regional en desarrollo de dichos programas comunitarios.

Resolución del Pleno de las Cortes relativa a realización de acciones conducentes a salvar el Plan de Paz en el Sahara Occidental (BOCCM nº 134, de 20 de octubre de 1997).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre acuerdo de bases de transferencias educativas y el pacto por la educación en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 145, de 24 de noviembre de 1997), que valora positivamente el acuerdo alcanzado entre el Gobierno regional y diecisiete organizaciones sociales, y lamenta el retraso en la negociación de las transferencias educativas.

Resolución del Pleno de las Cortes en relación a los debates generales relativos a la situación de la salud pública en Castilla-La Mancha y al modelo de financiación de la Sanidad propuesto por el Gobierno de la Nación para el cuatrienio 1998-2001 (BOCCM nº 152, de 12 de diciembre de 1997). Esta resolución rechaza dicho modelo propuesto por el Gobierno Central.

Proposiciones No de Ley más importantes aprobadas:

Proposición No de Ley 04/0501-0069, relativa a la ubicación de una Estación de Alta Velocidad en Toledo. Proponente: Joaquín Sánchez Garrido (Grupo Parlamentario Socialista). BOCCM nº 98, de 25 de abril de 1997.

Proposición No de Ley 04/0501-0089, relativa a la Central «José Cabrera», de Zorita. Proponente: José Molina Martínez (Representación Parlamentaria de Izquierda Unida). BOCCM nº 103, de 9 de mayo de 1997.

Proposición No de Ley 0470501-0082, relativa a políticas activas en favor de la igualdad social en el marco de la reforma de los tratados de la Unión Europea. Proponente: Mario Mansilla Hidalgo y otros diputados del Grupo Parlamentario Socialista. BOCCM nº 110, de 23 de mayo de 1997.

Proposición No de Ley 04/0501-0094, relativa al establecimiento de un Polígono de entrenamiento para el Ejército del Aire en Chinchilla (Albacete). Proponente: Representación Parlamentaria de Izquierda Unida. BOCCM nº 110, de 23 de mayo de 1997. Esta proposición insta al Gobierno de la Nación a descartar el establecimiento del Polígono en dicho lugar.

Proposición No de Ley 04-0501-0103, relativa a la reforma de la OCM del azúcar. Proponentes: Domingo Triguero Expósito y otros diputados del Grupo Parlamentario Popular. BOCCM nº 145, de 24 de noviembre de 1997.

Reformas del Reglamento parlamentario

Aprobación del nuevo Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el 16 de octubre de 1997 (BOCCM nº 133, de 16 de octubre de 1997; DOCM nº 54, de 5 de diciembre de 1997). El Reglamento se adapta a las previsiones de la reforma del Estatuto aprobada por L.O. 3/1997, de 3 de julio. Pueden destacarse entre sus novedades más relevantes, la significativa ampliación de los períodos de sesiones ordinarios, la previsión expresa de sueldos para quienes se dediquen exclusivamente a las tareas parlamentarias, la reducción de los requisitos necesarios para constituir grupo parlamentario, o la previsión de un debate anual sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna. La Disposición Derogatoria del nuevo Reglamento deroga todas las Resoluciones de la Presidencia dictadas hasta su entrada en vigor (aunque el contenido de algunas de ellas se ha recogido en el nuevo texto reglamentario).

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

Consejo Consultivo

Con la reforma de 3 de julio, el Consejo Consultivo pasa a ser órgano de relevancia estatutaria, quedando previsto en el art. 13.4 del Estatuto.

De acuerdo con las previsiones del Estatuto de autonomía reformado, se ha aprobado por mayoría de tres quintos la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que por lo que se refiere a este órgano no supone innovación respecto a la regulación anterior.

Decreto 31/1997, de 11 de febrero, por el que se nombra Consejero nato del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha a D. José Rodríguez Jiménez (DOCM nº 7, de 14 de febrero de 1997).

El Consejo ha proseguido su funcionamiento normal, con la emisión de 82 dictámenes. Ha de hacerse una mención especial al Dictamen sobre la constitucionalidad del modelo de financiación autonómica, de 10 de marzo de 1.987, que sostiene que dicho sistema de financiación no garantiza el principio constitucionalidad de solidaridad. También pueden destacarse por su importancia el Dictamen de 13 de mayo de 1997, sobre la Ley de Cajas de Ahorro, y el Dictamen de 27 de mayo, recaído sobre la Ley del Suelo.

Sindicatura de Cuentas

Resolución de 9 de diciembre de 1996, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización de las subvenciones recibidas por la Universidad de Castilla-La Mancha de la Junta de Comunidades en 1994 (DOCM nº 5, de 31 de enero de 1997).

Resolución de 10 de diciembre de 1996, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización de las Subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo durante el ejercicio 1994 (DOCM nº 11, de 14 de marzo de 1997).

Resolución de 27 de enero de 1997, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, correspondientes al ejercicio 1994 (DOCM nº 18, de 25 de abril; nº 19, de 2 de mayo; nº 20, de 9 de mayo; nº 23, de 30 de mayo de 1997).

Resolución de 11 de abril, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización del Ayuntamiento de Villarrubia de Santiago (Toledo) (DOCM nº 21, de 16 de abril de 1997).

Resolución de 14 de abril de 1997, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización del Centro Regional de Salud Pública de Talavera de la Reina (Toledo) (DOCM nº 22, de 23 de mayo de 1997).

Resolución de 14 de abril de 1997, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización de las Subvenciones recibidas por las Entidades Locales de Castilla-La Mancha de los Órganos de Gobierno Regionales, durante el ejercicio 1994 (DOCM nº 48, de 24 de octubre; nº 49, de 31 de octubre de 1997).

Resolución de 15 de mayo de 1997, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, correspondientes al ejercicio 1995 (DOCM nº 50, de 7 de noviembre; nº 51, de 14 de noviembre; nº 52, de 21 de noviembre; nº 53, de 28 de noviembre; nº 55, de 12 de diciembre de 1997).

Resolución de 5 de diciembre de 1997, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización del Consejo Regional de la Juventud de Castilla-La Mancha, correspondiente al ejercicio 1995 (DOCM nº 56, de 19 de diciembre de 1997).

Resolución de 5 de diciembre de 1997, por la que se acuerda dar publicidad en el DOCM al informe definitivo de Fiscalización del Ayuntamiento de Motilleja (Albacete) (DOCM nº 57, de 26 de diciembre de 1997).

Memoria anual de 1996 y programa de Fiscalización de 1997, presentados a las Cortes el 28 de febrero de 1997.

Resolución del Pleno de las Cortes sobre las Cuentas Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, años 1.994 y 1.995 (BOCCM nº 140, de 31 de octubre de 1997). Mediante esta Resolución las Cortes aprueban las Cuentas Generales de los mencionados ejercicios, poniendo de manifiesto ciertas discrepancias entre el Informe de la Sindicatura y las alegaciones del Gobierno regional, en 1994, sobre aspectos técnicos y formales de algunos procedimientos de gestión económica. Dichas discrepancias quedan en su mayor parte solventadas en el ejercicio de 1995.

Consejo Económico y Social

Reformas de la Ley del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha: Ley 17 1997, de 10 de abril (DOCM nº 16, de 14 de abril de 1997); Ley 8/1997, de 5 de septiembre (DOCM nº 43, de 19 de septiembre de 1997). Esta última, de mayor importancia, afecta a la composición del Consejo, que pasa de 24 a 31 miembros (diez por cada uno de los tres grupos que lo componen, más el Presidente), y a la forma de elección del Presidente.

Decreto 52/1997, de 6 de mayo, por el que se nombra a D. Domingo Luis Sánchez Miras Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (DOCM nº 20, de 9 de mayo de 1997).

Decreto 149/1997, de 11 de noviembre, por el que se cesa, nombra y sustituye a determinados miembros del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (DOCM nº 51, de 11 de noviembre; corrección de errores DOCM nº 53, de 28 de noviembre de 1997).

Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, aprobado por el Pleno de éste el 18 de noviembre de 1997 (publicado por Resolución de 4 de diciembre, de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, en el DOCM nº 55, de 12 de diciembre de 1997).

CATALUÑA

Joan Vintró

El marco político e institucional

Continuidad del pacto PP-CiU: Estabilidad política y ampliación del autogobierno de Cataluña.

A pesar de las amenazas de ruptura y de algunas escenificaciones, más o menos espectaculares, de desencuentro, el año 1997 ha terminado y el pacto PP-CiU, establecido en 1996 para asegurar la gobernabilidad en el Estado pero con una clara correspondencia política en Cataluña, se ha mantenido en pie y con él la estabilidad gubernamental tanto en el ámbito estatal como catalán. Desde la perspectiva del Gobierno autonómico catalán de CiU, los resultados del pacto pueden ser considerados satisfactorios puesto que a la garantía de la estabilidad política en Cataluña debe añadirse el cumplimiento de la mayor parte de los acuerdos suscritos entre PP y CiU en 1996 con ocasión de la investidura de J.M. Aznar como Presidente del Gobierno. En este sentido, si en 1996 el elemento más relevante del desarrollo autonómico fue el nuevo modelo de financiación autonómica con la cesión del 30% del IRPF a las Comunidades Autónomas, en 1997 diversos son los puntos que merecen reseñarse.

En primer lugar, y para seguir con la problemática de los recursos económicos de las Comunidades Autónomas, debe destacarse la aprobación en noviembre por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del nuevo sistema de financiación de la Sanidad para el período 1998-2001. Este modelo incluye diversas de las reivindicaciones que desde la Generalidad de Cataluña se han efectuado en los últimos años. Entre éstas cabe destacar las siguientes: el incremento de los recursos a la sanidad en los próximos cuatro años; la garantía de la estabilidad al preverse un aumento de las cantidades destinadas a la sanidad en los próximos años según el crecimiento del PIB nominal; el reconocimiento y cuantificación de la compensación por gastos derivados de enfermos desplazados y de programas de investigación y docencia; la previsión de posibles medidas compensatorias en caso de incremento del gasto sanitario por circunstancias excepcionales.

En segundo lugar, es preciso consignar la transferencia a la Generalidad de las competencias ejecutivas en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial. A través de esta transferencia, instrumentada con arreglo al artículo 150.2 de la Constitución, la policía autonómica catalana –«Mossos d'Esquadra»– pasará a ejercer el control de tráfico en las carreteras catalanas alcanzándose de este modo un objetivo largamente planteado por el Gobierno de Cataluña. El Estado se reserva, sin embargo, la competencia en materia de expedición y anulación de los permisos de conducir. El despliegue de los Mossos para ejercer esta

competencia se llevará a cabo progresivamente –con el consiguiente repliegue de la Guardia Civil– hasta alcanzar en dos años la totalidad del territorio de Cataluña. En la línea de que la policía autonómica sea efectivamente una policía integral es necesario subrayar también la importancia del acuerdo del mes de abril adoptado por la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial en virtud del cual se reconoce a los «Mossos d'Esquadra» definitivamente el carácter de Policía Judicial.

La aprobación por las Cortes de la LOFAGE, con la consiguiente desaparición de la figura de los Gobernadores Civiles, supone otro hito en la consecución de objetivos autonómicos por parte del Gobierno de CiU ya que esta figura era, no solo para los nacionalistas catalanes sino para la mayor parte de las fuerzas políticas de Cataluña, uno de los símbolos emblemáticos de la tradicional administración centralista española.

En este repaso al desarrollo autonómico que se ha operado en 1997 es justo reservar un puesto significativo al traspaso a la Generalidad de Cataluña de la gestión de las políticas activas del INEM (formación de desempleados). No consiguió la Generalidad el traspaso de las políticas pasivas del INEM (el reconocimiento y pago de los subsidios y prestaciones de paro) aunque el traspaso contempla algunos supuestos de colaboración de la Administración autonómica con la Administración estatal en dicha gestión de las políticas pasivas.

Finalmente como último ejemplo de ampliación del autogobierno experimentada por la Generalidad de Cataluña en 1997 corresponde referirse a la reforma de la Ley de Puertos del Estado. De acuerdo con la misma las Comunidades Autónomas participan en la organización de los puertos de titularidad estatal entre los que se encuentran los de Barcelona y de Tarragona. Ello permite en el caso catalán que la Generalidad pueda nombrar a los Presidentes y a la mayoría de los miembros de los Consejos de Administración de los puertos anteriormente citados.

Este sintético balance del cumplimiento sustancial del pacto PP-CiU en materia autonómica no debe ocultar que subsisten tres puntos en los que todavía no se ha logrado materializar el acuerdo de principio suscrito en 1996: la reforma de la Ley de Costas, la presencia de las Comunidades Autónomas –y en particular de la Generalidad de Cataluña– en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea y la reforma de la Ley del Suelo. A estas reivindicaciones podrían añadirse por parte del Gobierno catalán durante 1998 algunos traspasos pendientes para completar el desarrollo estatutario y, tal vez como elemento estelar, la reclamación de la gestión de los aeropuertos de titularidad estatal (Barcelona, Girona, Reus i Seu d'Urgell). Con todo, con respecto al aeropuerto de Barcelona, parece plausible que la Generalidad centre sus esfuerzos prioritarios en contribuir a que todas las Administraciones implicadas (central, autonómica y local) se pongan de acuerdo en torno a un proyecto de ampliación del aeropuerto del Prat que solucione las exigencias del tráfico aéreo y sea respetuoso con el medio ambiente.

A pesar de los resultados globalmente positivos del pacto PP-CiU para ambas fuerzas políticas, las relaciones entre estas formaciones han conocido momentos de desencuentro y de tensión. Sirvan de ejemplo las negociaciones para la apro-

bación de las leyes de presupuestos estatal y autonómica y el debate político y parlamentario con respecto al proyecto de Decreto sobre la enseñanza de las Humanidades –y particularmente de la historia– impulsado por el Gobierno central del PP y el proyecto de Ley de política lingüística presentado por el ejecutivo catalán de CiU. La negociación presupuestaria desembocó en acuerdo al final merced al compromiso de que la inversión del Estado en Cataluña llegue casi a los 100.000 millones de pesetas y a la incorporación al presupuesto de Cataluña de 41 enmiendas propuestas por el PP catalán que cambian el destino de inversiones por casi 7.000 millones de pesetas. En las otras dos cuestiones –de alto valor simbólico ambas– la polarización entre PP y CiU llegó hasta las últimas consecuencias permitiendo una escenificación de las diferentes sensibilidades políticas –empeño en el reforzamiento de los vínculos comunes en un caso y potenciación de los elementos de la identidad singular en el otro– que sin duda resultaron especialmente estimulantes para aquellos sectores de sus bases partidarias y de su electorado menos convencidos de las bondades del pacto entre populares y nacionalistas catalanes. Con todo ello emerge un dato nuevo: el PP de Cataluña, sin perjuicio de prestar un apoyo político decisivo al Gobierno minoritario de CiU en prácticamente todos los temas políticos importantes, ha dejado de actuar con la docilidad y carencia de perfil propio con que se movió en la vida política catalana en los tiempos inmediatamente posteriores al pacto PP-CiU.

En este contexto político la vida parlamentaria catalana ha ganado una cierta vivacidad en cuanto a la activación de los instrumentos de control y de impulso político como ya se puso de manifiesto también en 1996. Subsiste, sin embargo, parálisis en la tramitación de la reforma del reglamento parlamentario iniciada al comienzo de la legislatura.

Aprobación de una nueva ley de política lingüística

El 30 de diciembre el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Política Lingüística que introduce un nuevo marco jurídico en esta materia que venía regulada por una ley de 1983. Aunque la nueva ley será promulgada y adquirirá vigencia en 1998, el largo e intenso debate que ha generado a lo largo del año 1997 merecen un tratamiento singularizado en estas páginas, máxime cuando, como es sabido, la lengua constituye una de las materias más sensibles de la vida política y social de Cataluña.

Ante todo es preciso resaltar dos datos sobre el apoyo parlamentario de la nueva ley: aprobación final por una amplia mayoría de 102 diputados (CiU, PSC, IC y PI), frente al voto negativo de 25 (PP y ERC, con argumentos, como se verá, antagónicos) y la abstención de un diputado del PCC; quiebra de la unanimidad parlamentaria con que se aprobó la ley de 1983. Obsérvese, además, que, por un lado, la mayoría que ha aprobado la ley alcanza el 80% de la Cámara e incluye a las dos fuerzas políticas –nacionalistas de CiU y socialistas– con más representación en el Parlamento, pero que, por otro lado, la ausencia de consenso no sólo se ha dado en el terreno político-parlamentario sino también en el social. Así frente al apoyo a la nueva ley de los dos sindicatos mayoritarios

(CCOO y UGT) se han levantado voces contrarias a la misma desde diversas asociaciones y movimientos y sustentando puntos de vista diametralmente opuestos.

Según el criterio de quienes manifiestan su conformidad con la nueva ley, ésta supone un avance en el proceso de normalización del catalán como lengua propia de Cataluña dentro de un pleno respeto al marco jurídico de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En cuanto a los detractores es preciso tener presente las notables diferencias que existen entre ellos. Por una parte se encuentran los sectores muy minoritarios que ya se opusieron a la aplicación de la ley de 1983 y que pleitearon por ello, aunque sin éxito, ante diversos órganos jurisdiccionales. Por otra parte, aparece la posición del PP y de algunos movimientos asociativos que expresan su disconformidad con el, a su juicio, excesivo intervencionismo público establecido por la nueva ley en favor de la normalización del catalán que puede resultar distorsionante en una sociedad de marcado bilingüismo social. Finalmente, entre los contrarios a la Ley de Política Lingüística destaca el planteamiento de ERC y de algunas entidades o movimientos catalanes que subrayan el alcance muy limitado de los cambios introducidos por la nueva ley y preconizan medidas más radicales para compensar la situación de inferioridad y subordinación real del catalán.

¿Era necesaria la ley de política lingüística?. No puede negarse que existían ámbitos de la sociedad en los que el uso del catalán era escaso (comunicaciones audiovisuales, administración de justicia, registros públicos, etiquetaje comercial, ciertos ámbitos económicos y comerciales). Ante esta realidad, el programa electoral de CiU contemplaba la propuesta de una nueva ley lingüística, el Presidente Pujol la anunció en su discurso de investidura de 1995 y el Parlamento la reclamó en una resolución. Ahora bien, este planteamiento distaba de concitar la unanimidad parlamentaria pues socialistas y populares no eran partidarios de tramitar una iniciativa legislativa en esta materia. El resultado final es fruto del consenso fundamental entre CiU y PSC con aportaciones también de IC y PI a lo largo de casi un año de trabajo en una ponencia conjunta en la que también han participado el PP y ERC. Asimismo conviene destacar la contribución del Consejo Consultivo de la Generalidad cuyo dictamen, en el que apreció algún posible motivo de inconstitucionalidad de la propuesta legislativa, fue tenido en cuenta por el Parlamento antes de la aprobación definitiva. En síntesis, es una muestra más de la estrategia política, común a buena parte de los partidos políticos catalanes, de avanzar a base de pequeños pasos en el proceso de normalización de la lengua catalana.

¿Contiene, entonces, la nueva ley grandes cambios con respecto a la de 1983? Algunas modificaciones son ciertamente relevantes pero, merced sobre todo a la influencia del PSC, no supone un cambio radical en el marco jurídico de la política lingüística de Cataluña. En este sentido se han incorporado a la nueva ley disposiciones en materia lingüística dispersas en legislación sectorial aprobada por el Parlamento, las previsiones relativas a la inmersión lingüística en la enseñanza reguladas por decreto y muchos preceptos de la legislación de 1983 poniéndose especial énfasis en el derecho del ciudadano a utilizar el catalán en cualquier ámbito y la validez de las actuaciones y documentos en esta lengua. En la misma línea de continuidad no se ha incluido finalmente uno de los puntos que

más polémica despertó en el debate parlamentario: la disponibilidad lingüística oral en las empresas, comercios, servicios y Administración del Estado. Por otra parte el etiquetaje se remite a la regulación reglamentaria. Entre las novedades destaca la obligación de los comercios de mantener un sistema de rotulación e información al menos en catalán, el posible establecimiento de cuotas en los medios de comunicación y en los doblajes de cine y el apartado de sanciones de la que se excluyen las directas a los ciudadanos remitiéndose a la legislación sectorial para funcionarios, empresas y medios de comunicación.

La acción de Gobierno: aspectos más relevantes

Entre las realizaciones del Gobierno con amplia proyección ciudadana ocupan siempre un lugar preferente las infraestructuras viarias y los equipamientos culturales. En 1997 se han inaugurado dos de estas importantes actuaciones de Gobierno: el último tramo del Eje Transversal y el Teatro Nacional de Cataluña. El Eje Tranversal es una obra de 150 Km que une Girona y Lleida a través de la Cataluña central y que ha costado 70.000 millones de pesetas. A pesar de algunas críticas por los retrasos en su culminación, la construcción del Eje Transversal ha sido valorada muy positivamente por la decisiva mejora que supone en las comunicaciones terrestres y por la consiguiente repercusión económica que puede comportar. No ha concitado, en cambio, el mismo grado de consenso la construcción del Teatro Nacional de Cataluña y los primeros pasos de su andadura. Por un lado, su elevado coste ha provocado objeciones desde algunos sectores ciudadanos y particularmente en algunos medios teatrales. Pero es que además en el mismo momento de su inauguración estalló la crisis entre el Director, J.M. Flotats, y el Consejero de Cultura, J.M. Pujals, al imponer éste unas cuotas de programación en favor del teatro privado. Las declaraciones contundentes de Flotats contra el criterio del Consejero provocaron la caída del director teatral, decisión que despertó mucha polémica y que ha deslucido la puesta en marcha de esta relevante infraestructura cultural.

Un ámbito en el que la acción gubernamental ha debido prestar especial atención ha sido el de la agricultura, sobre todo para hacer frente al brote de peste porcina clásica que ha afectado gravemente Cataluña y particularmente a diversas comarcas leridanas. La política del Gobierno de la Generalidad ha consistido en promover el sacrificio de los animales enfermos e indemnizar a los propietarios afectados por un importe total de 15.467 millones de pesetas procedentes de la Administración autonómica, de la Administración central y de la Unión Europea.

La fijación y cumplimiento del calendario del despliegue de los Mossos d'Esquadra y su progresiva configuración como policía integral han sido otro apartado significativo de la acción gubernamental. En 1997, además, han debido adoptarse las medidas de personal y de organización para que la policía autonómica pueda desempeñar las funciones en materia de tráfico. A este respecto, se ha creado la División Central de Tráfico y las Áreas Regionales de Tráfico de los Mossos d'Esquadra. En materia de selección de agentes para las funciones de tráfico fue muy discutida la decisión del Gobierno, aceptada por el Ejecutivo central, de que sólo un 15% de las nuevas plazas pudieran ser ocupadas por miem-

bros de la Guardia Civil de Tráfico residentes en Cataluña. Sobre este punto puede recordarse que no había ningún mandato legal que obligara a esta reserva y que la intención del Gobierno de la Generalidad era crear una División de Tráfico en los Mossos d'Esquadra que, sin perjuicio de contar con la experiencia de la incorporación de un número reducido de guardias civiles, tuviera sobre todo un perfil propio.

La política de la Consejería de Justicia en materia de adopciones despertó mucha controversia parlamentaria y ciudadana a causa de la complejidad del procedimiento y muy especialmente debido a una previsión reglamentaria que exigía un certificado de esterilidad como requisito para que una pareja sin hijos pudiera entrar en el proceso de valoración sobre su idoneidad para adoptar un niño. La oposición parlamentaria y de las personas interesadas determinó que el Consejo Ejecutivo dictara una nueva disposición reglamentaria que retrasaba varios meses la entrada en vigor del precepto relativo al requisito de la esterilidad. Finalmente, tras un vivo debate parlamentario en el que se sustanciaron interpelaciones y mociones, un decreto posterior simplificó el procedimiento y suprimió el requisito del certificado de esterilidad.

También ha resultado políticamente conflictiva la entrada en vigor de la normativa reglamentaria, aprobada en 1996, en virtud de la cual los usuarios de los servicios sociales de carácter público deben pagar el coste de los mismos y, en su defecto, los hijos y parientes próximos serán quienes deben hacerlo. Tanto el Síndic de Greuges, a través de un dictamen, como el Parlamento de Cataluña, a través de la tramitación de interpelaciones y de la aprobación de una moción, manifestaron sus reservas y su oposición en este aspecto de la política gubernamental en materia de servicios sociales. Concretamente la moción parlamentaria, aprobada el 30 de marzo, insta al Gobierno a revisar la financiación del sistema catalán de servicios sociales. Sobre esta misma materia en diciembre fue creada en el Parlamento de Cataluña una comisión de estudio.

Una actuación destacada del Gobierno con una potencial repercusión ciudadana y con efectos de racionalización y de coordinación interadministrativa ha sido la constitución de la Autoridad del Transporte Metropolitano del área de Barcelona. El consejo de administración de este organismo incluye siete miembros de la Generalidad, tres de la Entidad Metropolitana del Transporte, tres del Ayuntamiento de Barcelona, uno de otro municipio y dos del Gobierno central (con voz pero sin voto). Sus funciones serán la planificación de obras, la definición de un nuevo modelo de tarifas y el plan de inversiones.

Finalmente debe reseñarse que el Parlamento de Cataluña, a través de dos resoluciones, constató el retraso con el que el Gobierno de la Generalidad abona las subvenciones concedidas y por este motivo la Cámara fijó un plazo para el mismo y entendió que debían abonarse intereses en el caso de retraso en el pago.

Cambios en el Consejo Ejecutivo

1997 ha supuesto la salida del Gobierno catalán de una de sus figuras más relevantes de los últimos años. En efecto, en julio cesó Macià Alavedra como Consejero de Economía. Al frente de este Departamento desde 1989, M. Ala-

vedra ha sido el puente entre J. Pujol y los sectores financieros y empresariales catalanes. Por otro lado el Consejero Alavedra tuvo un destacado papel en la negociación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecido en 1996 y en las gestiones para la construcción del parque temático «Port Aventura» en Tarragona. Su protagonismo político hizo que llegara a ser considerado el número dos del Gobierno catalán. Sin embargo, en los últimos años el nombre de M. Alavedra, aun cuando no se han producido imputaciones judiciales en su contra, apareció vinculado en los medios de comunicación a personajes, como J. de la Rosa y L. Pascual Estevill, con presencia destacada en la crónica judicial. Finalmente, la política de renovación de altos cargos impulsada por el Presidente Pujol en los últimos tiempos afectó también a M. Alavedra.

El cese del Consejero de Economía provocó un pequeño reajuste en el Gobierno catalán: A. Mas pasó del Departamento de Política Territorial al de Economía; P. Macias dejó el Departamento de Medio Ambiente y sustituyó a A. Mas al frente de Política Territorial; J.I. Puigdollers entró en el Gabinete para hacerse cargo de la Consejería de Medio Ambiente. El nuevo Consejero, de probada fidelidad al Presidente Pujol, es un técnico con un amplio historial de trabajo discreto y eficaz en la Administración catalana: secretario general de Agricultura (1985-1992); secretario general de Política Territorial (1992-1995); secretario del Consejo Ejecutivo y de Relaciones con el Parlamento (1995-1997).

Ligero incremento de la conflictividad jurídica

Después de varios años en los que la conflictividad jurídica entre el Estado y la Generalidad de Cataluña ha sido muy reducida, en 1997 se ha registrado un cierto aumento de la misma, aunque bien es verdad que sin llegar a las cifras de los primeros años de la andadura autonómica en la década de los ochenta.

En lo relativo a los recursos de inconstitucionalidad, por parte catalana el Parlamento no ha impugnado ninguna ley estatal, mientras que el Consejo Ejecutivo ha recurrido una disposición legislativa, concretamente la ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social; por parte estatal, dos han sido las leyes catalanas que el Presidente del Gobierno ha llevado al Tribunal Constitucional (la 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil, y la 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones).

En cuanto a los conflictos de competencia el Gobierno estatal no ha planteado ninguno y el Gobierno catalán, en cambio, ha presentado siete. La mayor parte de la conflictividad se ha centrado en órdenes emanadas del Ministerio de Industria y Energía relativas a la concesión de subvenciones y ayudas en determinadas materias (la de 6 de febrero sobre ahorro energético, la de 8 de abril sobre desarrollo tecnológico y actividad minera no energética, la de 25 de abril sobre seguridad y calidad industrial y la de 19 de mayo sobre reindustrialización). La problemática de la convocatoria de ayudas por disposición reglamentaria estatal también aparece en otros dos conflictos de competencia planteados por el Gobierno de la Generalidad contra resoluciones de 2 de septiembre del Ministerio de Comercio (subvenciones a la innovación y a la internacionalización turística) y contra la orden de 30 de junio del Ministerio de Educación (becas

sobre estudios universitarios). Finalmente debe referenciarse un conflicto de competencias a propósito de una resolución del Ministerio de Justicia, de 26 de febrero, que anuncia la licitación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones mantenidas por los órganos judiciales.

Cabe también señalar en este apartado el planteamiento de tres cuestiones de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de leyes y disposiciones con rango de ley catalanas: la ley 5/1987, de 4 de abril, y la ley 23/1987, de 23 de diciembre, modificada por la ley 13/1988, de 31 de diciembre, relativas a las competencias de las Diputaciones y al Plan Único de Obras y Servicios; el decreto-legislativo 1/1990, de 12 de julio, de aprobación del texto refundido en materia urbanística.

Los partidos políticos

CiU, la fuerza mayoritaria en Cataluña, empezó el año continuando con las tensiones entre los dos partidos de la coalición que ya se habían producido en 1996. Incluso se llegó a especular en medios políticos y periodísticos con la ruptura de dicha coalición, pero lo cierto es que, una vez superadas las polémicas de naturaleza doméstica menor (la preparación por separado de las elecciones municipales, el lugar de J.A. Durán Lleida en la lista de las futuras elecciones autonómicas, el papel de la ponencia parlamentaria en la elaboración de la ley de política lingüística), la tranquilidad ha vuelto a las relaciones entre CDC y UDC. Tal vez este clima de sosiego, unido a la ausencia de compromisos electorales inmediatos y a la necesidad de reforzar su perfil político propio en un contexto de pacto con el PP, explique que CDC y UDC hayan hecho públicas por separado sendas propuestas políticas de carácter estratégico que, sin ser coincidentes en todos sus extremos, tienen varios puntos importantes en común. Se trata de un planteamiento sobre el modelo de Estado en el que no se incluyen postulados secesionistas pero en el que se pone especial énfasis en el reconocimiento del carácter plurinacional de España, en la singularidad nacional de Cataluña, en la soberanía de Cataluña para regirse por sí misma en un amplio abanico de materias (con la excepción casi exclusivamente de defensa, asuntos exteriores, legislación penal y laboral), en el pacto fiscal bilateral para resolver el problema de la financiación de la autonomía catalana y en la Administración autonómica como única administración ejecutiva. Los años venideros permitirán descubrir si estos documentos de partido pasan a ser programa electoral y de acción política de CiU.

El PSC se ha visto negativamente afectado por la condena judicial de uno de sus dirigentes más destacados, J.M. Sala, en el asunto Filesa. Por otro lado, este partido sigue careciendo de un referente claro en cuanto a liderazgo político. Su cabeza de lista en las últimas elecciones autonómicas, J. Nadal, se ha cansado de repetir que el futuro candidato a la Presidencia de la Generalidad debe ser el ex-alcalde de Barcelona, P. Maragall, pero éste sigue sin pronunciarse a este respecto. En cuanto a los esfuerzos conjuntos con IC y ERC para avanzar en la construcción de una alternativa de izquierdas a CiU, la verdad es que el camino recorrido ha sido escaso, entre otros motivos porque IC se ha fraccionado y ERC trata de afirmar su propio proyecto político.

Como se acaba de señalar, IC ha sufrido una grave crisis en 1997 precisamente en el momento en que se cumplían diez años de la fundación de esta fuerza política. Desde hacía bastante tiempo sus divergencias con su formación hermana a nivel de Estado –la IU de J. Anguita– eran notorias en cuestiones trascendentes: la construcción europea, la colaboración con los socialistas, las relaciones con los sindicatos, la legislación sobre TV. El factor precipitante de la ruptura definitiva en 1997 fue el apoyo de IC al pacto de Esquerda Unida Galega con los socialistas para las elecciones gallegas que fue desautorizado por IU. La ruptura entre IC e IU ha determinado que, bajo la dirección de A. Lucchetti, el denominado sector anguitista de IC (aproximadamente un 30% de la militancia entre la que se encuentra el histórico dirigente del PSUC, G. López Raimundo) haya abandonado esta organización y se plantee constituir una formación política que sea el referente de IU en Cataluña. IC, por su parte, trata de articular, conjuntamente con el Partido Democrático de Nueva Izquierda dirigido por D. López Garrido, un movimiento que agrupe a diversos grupos de izquierda de distintas Comunidades Autónomas.

Los dos partidos que se proclaman independentistas –ERC y PI– han dedicado los mayores esfuerzos en 1997 a asentar sus organizaciones y sus planteamientos políticos tras los acontecimientos que dieron lugar en 1996 a la escisión en el histórico partido republicano con la subsiguiente aparición de la fuerza política encabezada por A. Colom. La acción de ERC ha consistido en adquirir protagonismo no sólo en el flanco nacionalista (voto contrario a la ley de política lingüística por considerarla insuficiente) sino también formulando propuestas en todos los ámbitos sociales para disputar el terreno al resto de partidos de izquierdas, sin perjuicio de declarase abierto a la colaboración con ellos. El PI, por su parte, ha celebrado su congreso fundacional en el que ha elegido como presidente a A. Colom y ha formulado como opción estratégica la propuesta de Frente Patriótico, es decir, la prioridad de un entendimiento nacionalista antes que un acuerdo de izquierdas. La duda está en si el PI tendrá capacidad suficiente para presentarse en solitario a unas elecciones y, en caso contrario, cuál será la opción que seguirá.

Finalmente, en cuanto al PP de Cataluña, como ya se ha avanzado anteriormente, es preciso resaltar que se ha afianzado, bajo la dirección de A. Fernández Díaz, su carácter de partido moderado de la derecha catalana no nacionalista. Su oposición a la ley de política lingüística, pero señalando acto seguido su acatamiento a la misma, y su voluntad de ver reconocido su papel de fuerza política para la gobernabilidad de Cataluña (por ejemplo, en la negociación y aprobación de los presupuestos de la Generalidad) son una buena prueba del asentamiento con perfil propio del PP en el espacio político catalán. Ciertamente subsisten en el partido y en el grupo parlamentario algunos exponentes de posiciones partidarias de una confrontación abierta y contundente con CiU. Recuérdese a este propósito que A. Vidal Quadras ha llamado a la desobediencia civil ante la aplicación de la ley de política lingüística.

Leyes

En 1997 se mantiene el volumen de legislación aprobada el año anterior, en concreto han sido 18 leyes y un decreto legislativo. Una de estas leyes, la Ley de Política Lingüística votada el 30 de diciembre de 1997, ha sido promulgada como Ley 1/1998, de 7 de enero, pero su relevancia y actualidad la hace merecedora de un comentario en estas páginas.

Este texto normativo pretende contribuir eficazmente a la normalización de la lengua propia de Cataluña garantizando, al mismo tiempo, los derechos lingüísticos de todos los ciudadanos. Para ello se recurre a los conceptos de lengua propia y de lengua oficial. El art. 2.1 de la ley se refiere al catalán como lengua propia de Cataluña, indicando que la singulariza como pueblo. Este carácter colectivo provoca que su virtualidad jurídica afecte especialmente a referentes que son patrimonio de la colectividad, como son el territorio, las instituciones propias, la difusión cultural o los servicios públicos. Por ello, el catalán es también la lengua de las administraciones local y autonómica y la lengua utilizada preferentemente en su territorio por otras administraciones e instituciones y por las empresas y entidades que prestan servicios públicos. Por otra parte, el concepto de lengua oficial, con el desarrollo por la ley de la doble oficialidad de castellano y catalán, se utiliza para respetar y amparar los derechos lingüísticos de todos los ciudadanos de Cataluña. Así, las dos lenguas oficiales pueden ser usadas libremente por los ciudadanos en todas las actividades públicas y privadas y los actos jurídicos realizados en cualquiera de ellas tienen plena validez y eficacia.

La ley tiene carácter indicativo para los ciudadanos, y sólo crea obligaciones para las administraciones y para determinadas empresas públicas y concesionarias de servicios públicos. Estas deberán usar preferentemente el catalán en sus actuaciones internas y normalmente en las comunicaciones y notificaciones, incluidas las rotulaciones y las comunicaciones megafónicas. Además, las facturas y otros documentos de tráfico mercantil expedidos por estas empresas, dirigidos a personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán, deberán hacerse al menos en catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si así lo pidieran. La ley establece la validez de los documentos públicos y privados, incluyendo los convenios colectivos y los registros públicos, otorgados en cualquiera de las dos lenguas oficiales, sin necesidad de traducción. Respecto de los medios de radiodifusión y televisión por concesión, la ley establece la obligación de garantizar que, como mínimo, el 50% del tiempo de emisión de programas de producción propia debe ser en lengua catalana.

El catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la educación no universitaria, sin que se separe al alumnado en grupos o en clases distintas por razón de su lengua habitual. Además, resulta clave la precisión de que todos los alumnos, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar los estudios, deben poder expresarse normal y correctamente en ambas lenguas oficiales al final el ciclo de la educación obligatoria.

La ley establece medidas de fomento del catalán en la enseñanza universitaria, en los medios de comunicación escritos, en las industrias culturales, espectáculos públicos e industrias de la lengua y la informática.

Finalmente, la disposición adicional quinta establece las «garantías de cumplimiento» de la ley, subrayando que ésta no prevé sanciones para los ciudadanos. Las sanciones previstas para la administración autonómica y local, así como para las empresas públicas y concesionarias de servicios públicos, se establecen por vía de remisión a la legislación sobre consumidores y usuarios. Debe señalarse que este sistema puede ser contrario al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución, especialmente operativo en una materia tan trascendente como la sancionadora.

Singular relevancia tiene también la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de equipamientos comerciales, cuyo objetivo es el establecimiento de las directrices para adecuar los equipamientos comerciales de las poblaciones de Cataluña a las necesidades reales de consumo y compra. Para ello procede a la reforma del régimen jurídico de la instalación de grandes establecimientos comerciales. El instrumento básico para proceder a esta ordenación es el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales (PTSEC), aprobado por Decreto 245/1997, de 16 de septiembre. El PTSEC determina la oferta comercial existente en cada una de las comarcas catalanas, precisa el gasto comercializable del conjunto de la población en este ámbito y traduce el gasto comercializable en superficie comercial necesaria. El resultado del PTSEC es una relación por comarcas de los municipios con indicación de si son susceptibles o no de recibir la implantación de una gran superficie comercial en su término municipal. Ello no obstante, la ley prevé como criterios para resolver los expedientes de licencias de apertura de este tipo de establecimientos la existencia de un equipamiento comercial adecuado en el área de influencia afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos sobre la estructura comercial de la zona. Este último criterio deberá valorarse atendiendo a la reforma que la apertura de un nuevo gran establecimiento comporta para la libre competencia y los efectos negativos para el pequeño comercio de la zona.

Al igual que la anterior, también tiene una relevancia directa para los intereses ciudadanos la Ley 2/1997, de 3 de abril, que pretende resolver ordenadamente el proceso de liberalización de los servicios funerarios, determinado por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio. La norma catalana tiene como objetivos la fijación del alcance de las competencias de los poderes locales en relación con los servicios funerarios y las potestades que en este ámbito podrán ejercer los municipios, considerando que este servicio se califica como servicio esencial de interés general. La Ley también establece los derechos de los usuarios en relación a los servicios funerarios, entre los cuales cabe destacar el de acceso a los mismos en condiciones básicas de igualdad, de forma que la falta de recursos económicos no sea impedimento para su uso. Esta ley ha sido desarrollada por el Decreto 297/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria. El Decreto regula las actuaciones de policía sanitaria mortuoria, estableciendo los procedimientos y las condiciones sanitarias de las prácticas sobre cadáveres y restos cadavéricos, de los cementerios y de los servicios funerarios, públicos y privados, en el ámbito de Cataluña, agilizando y simplificando los trámites para el transporte e inhumación de cadáveres en este territorio.

En el ámbito de los organismos autónomos, deben reseñarse dos leyes, la Ley 3/1997, de 16 de mayo, que crea el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, y la Ley 6/1997, de 11 de junio, que modifica la Ley 11/1982, de 8

de octubre, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña. La primera de ellas viene a sustituir al Consejo de Trabajo de Cataluña, el Consejo Catalán de Seguridad y Salud Laboral y el Consejo Catalán de Formación y Colocación. Este nuevo órgano colegiado es un órgano consultivo y de asesoría del Gobierno de la Generalidad en materias socioeconómicas, laborales ocupacionales y de participación institucional en los ámbitos que se determinen, configurado como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, capacidad plena y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, adscrito al Departamento de Trabajo. Entre sus funciones destaca la emisión de dictámenes preceptivos, previos y no vinculantes sobre anteproyectos de ley y proyectos de decreto legislativo en las materias citadas, y también la elaboración de un informe anual antes de la elaboración del anteproyecto de ley de presupuesto de la Generalidad. El Consejo está compuesto por cuarenta y nueve miembros, distribuidos entre los distintos agentes sociales, administraciones locales y el Gobierno.

La Ley 6/1997, de 11 de junio, modifica la Ley 11/1982, de 8 de octubre, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña, organismo autónomo comercial, industrial y financiero, configurándolo como entidad de derecho público que ha de ajustar su actividad al derecho privado para que pueda desarrollar sus tareas –desarrollo de la información cartográfica y geológica– con un mayor grado de agilidad y eficacia.

En 1997 fueron aprobadas dos leyes ubicadas en el área de influencia del Departamento de Gobernación. Se trata de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de creación del Servicio Catalán de Tráfico, y de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña. La primera de ellas adapta el ámbito funcional de determinados órganos del Departamento de Gobernación a la transferencia de competencias ejecutivas a la Generalidad en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial. Las funciones de este órgano son la gestión administrativa del tráfico y de la seguridad vial, incluidas las campañas de prevención de accidentes, la tramitación de multas y la formación en las autoescuelas. La ley regula, asimismo, el régimen económico, de personal, contratos, recursos y sanciones, y la relación de tasas por los servicios que presta el Servicio Catalán de Tráfico.

La Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, regula todas las acciones destinadas a proteger a las personas, los bienes y el medio ambiente ante situaciones de riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas. A partir de los principios generales de solidaridad, responsabilidad pública, autoprotección, proximidad e inmediatez de la acción pública se regulan diversos instrumentos de planificación de la protección civil que garantizan la compatibilidad y la integrabilidad de los planes que elaboren las administraciones autonómica y local en relación con los planes estatales, posibilitando la coordinación entre ellos. Especial significación adquiere la regulación de los instrumentos de planificación. El Mapa de protección civil estará formado por el conjunto de mapas temáticos que pone de manifiesto las distintas zonas territoriales en las que se presenta cada riesgo y que se integran en una estructura unitaria de intervención pública.

Durante 1997 se han aprobado dos leyes relevantes para el ámbito del Departamento de Justicia, la Ley 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones, y la Ley 13/1997, de 19 de noviembre que crea el Instituto Catalán de Acogimiento y Adopción. La primera de ellas permite la constitución de asociaciones sin ánimo de lucro, bien sean de interés general o común de los socios. La ley establece el régimen jurídico general de estas entidades excluyendo de su ámbito de aplicación las asociaciones sometidas a regulación específica por razones de competencia, jerarquía normativa y especialidad. Finalmente, la ley establece medidas de fomento del asociacionismo, de fuerte tradición en Cataluña, por parte de las administraciones públicas de Cataluña, y otorga un régimen especial a las juveniles, de alumnos y padres de alumnos, usuarios y consumidores, culturales, de vecinos y de voluntariado.

La Ley 13/1997, de 19 de noviembre, crea el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción, organismo autónomo administrativo cuya finalidad es potenciar una política global de acogidas simples en familia ajena y de adopciones, agilizando los procesos de valoración de la idoneidad de las personas o familias que optan por la acogida simple o por la adopción. Asimismo, el Instituto es el órgano competente en los supuestos de adopciones internacionales. Sus actividades son dirigidas por el Consejo Rector, bajo las directrices del Departamento de Justicia, al cual se adscribe este nuevo organismo.

Dos son las leyes relacionadas con la organización de la Administración de la Generalidad. Así, la Ley 8/1997, de 23 de junio, autoriza la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Concretamente, autoriza al Gobierno para aprobar, aclarar y armonizar el texto refundido de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, y de la Ley 9/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalidad de Cataluña, así como las modificaciones introducidas por el art. 11 de la Ley 11/1995, de modificación parcial de la Ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Cataluña para 1997. Esta actuación ha sido llevada a cabo por el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Por su parte, la Ley 17/1997, de 24 de diciembre de medidas administrativas y de organización, ley de acompañamiento de los Presupuestos para 1998, se refiere concretamente a personal, organización y sector público. En materia de personal se regula el régimen de promoción interna del cuerpo de Bomberos y el de jubilación forzosa de los funcionarios de dicho cuerpo y del de los «Mossos d'Esquadra». En materia de organización se modifican los objetivos y la composición de la Junta de Gobierno de la Entidad Autónoma Institución de las Letras Catalanas, el Patronato de la Montaña de Montserrat y el Instituto Catalán del Mediterráneo. En cuanto al sector público, se encarga al Centro Informático de la Generalidad de Cataluña SA el proyecto integral de informatización de los «Mossos d'Esquadra» de la Generalidad y se aprueba la disolución y la autorización de liquidación de las sociedades Centro Catalán de Telemática aplicada SA e Instituto Catalán de Telemática Aplicada SA.

En 1997 también han sido aprobadas diversas disposiciones legislativas que tienen en común su relevancia económica y financiera. En primer lugar, la Ley

12/1997, de 3 de noviembre, aprueba un crédito extraordinario y habilita al Instituto Catalán del Crédito Agrario para hacer frente a los gastos derivados del tratamiento de la peste porcina clásica. En segundo lugar, a partir de la modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, recoge la normativa en materia de tasas y precios públicos, adaptada a las modificaciones derivadas de la STC 185/1995, según la cual determinadas categorías de precios públicos quedan sometidos al principio de reserva de ley.

Finalmente, la Ley 9/1997, de 23 de junio, sobre participación de la Generalidad en sociedades mercantiles y civiles y de modificación de las leyes 11/1982 y 4/1985, pretende favorecer la participación de la Generalidad de Cataluña en sociedades privadas modificando los límites mínimos de un diez a un cinco por ciento.

Siguiendo las previsiones de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, la creación de universidades privadas ha ido en aumento progresivo. En esta línea se sitúan las leyes 5/1997, de 30 de mayo, y 11/1997, de 1 de octubre, que reconocen respectivamente las Universidades de Vic e Internacional de Cataluña.

Por último, la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, regula dicha prestación como un derecho de carácter universal garantizado por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. Su finalidad es prestar el apoyo adecuado a las personas que lo precisen para atender a las necesidades básicas para vivir en la sociedad y para favorecer su inserción o reinserción social o laboral. Con tal finalidad se establecen cinco bloques de prestaciones: de urgencia y resarcimiento, de apoyo a la integración social, de información y orientación, de formación de adultos, de apoyo a la inserción laboral y de concesión de una prestación económica.

Decretos

Entre los numerosos Decretos aprobados por el Gobierno de la Generalidad, cabe destacar el volumen alcanzado por los relativos a sanidad y medio ambiente. En el ámbito sanitario cabe destacar varios decretos relativos a la gestión y contratación sanitaria. Así, el Decreto 179/1997, de 22 de julio, establece las modalidades de pago que rigen la contratación de servicios sanitarios en el ámbito del Servicio Catalán de la Salud. El sistema de pago de la asistencia hospitalaria y especializada incorpora las vertientes de hospitalización, consulta externa, urgencias y técnicas, tratamientos y procedimientos específicos, para cada una de las cuales se establecen unos parámetros que tienen en cuenta la complejidad de la patología y el nivel de dotación estructural de los centros. El Decreto 74/1997, de 18 de marzo, por el que se dictan normas en desarrollo de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, según la redacción dada por la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, en relación con el Consorcio Sanitario de Barcelona desarrolla la atribución al Consorcio –ente público asociativo de dirección y coordinación de la gestión de cen-

tros, servicios y establecimientos de protección de la salud– de las funciones que la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, otorga a las regiones sanitarias del Servicio Catalán de la Salud en el ámbito de la ciudad de Barcelona. El Decreto 36/1997, de 18 de febrero, establece normas en relación con los estándares de calidad para la contratación de servicios sanitarios en el ámbito del Servicio Catalán de la Salud. Por su parte, el Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, establece los requisitos de acreditación de las entidades de base asociativa para la gestión de centros, servicios y establecimientos de protección de la salud y de atención sanitaria y sociosanitaria. Finalmente, estrechamente relacionado con el ámbito sanitario se encuentra el Decreto 58/1997, de 4 de marzo, por el que se establecen las condiciones de los traslados de las oficinas de farmacia y el procedimiento para su autorización.

En el ámbito medioambiental cabe destacar la relevancia del Decreto 1/1997, de 7 de enero, sobre la disposición del rechazo de los residuos en depósitos controlados. Este reglamento regula las condiciones técnicas y administrativas que deben cumplir todos los depósitos controlados de residuos ubicados en el territorio de Cataluña. Establece los residuos no admisibles en depósito controlado y clasifica los depósitos en tres clases, para residuos inertes, no especiales o especiales. Otra norma ambiental es el Decreto 213/1997, de 30 de julio, de modificación del Decreto 238/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de espacios de interés natural, con el fin de eximir del trámite de evaluación de impacto ambiental a los proyectos de caminos forestales promovidos por particulares en fincas que dispongan de un plan técnico de gestión y mejora forestal ya aprobado. Por último, también se encuentra relacionado con la materia ambiental y con la sanidad interior el Decreto 149/1997, de 10 de junio, por el que se regula el Registro oficial de establecimientos y servicios plaguicidas.

De especial entidad resulta la intervención de la Generalidad en el ámbito de la ordenación del territorio. Así, cabe señalar la relevancia del Decreto 303/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre medidas para facilitar la ejecución urbanística. El Reglamento regula, en primer lugar, el contenido formal de los proyectos de reparcelación y compensación. A continuación potencia la aplicación del procedimiento de expropiación por el sistema de tasación conjunta en los supuestos en que esta solución dé salida a expedientes de compensación pendientes de inscripción, y regula las cesiones de suelo. Finalmente, actualiza las normas vigentes sobre fraccionamiento de suelo, de acuerdo con la normativa hipotecaria referente a la colaboración entre Administración urbanística y Registradores de la propiedad.

Asimismo ha sido prolija la intervención normativa de la Generalidad en el ámbito educativo. En el marco de la enseñanza no universitaria puede destacarse el Decreto 53/1997, de 4 de marzo, por el que se modifica el Decreto 72/1996, de 5 de marzo, por el que se establece el régimen de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. El nuevo reglamento otorga una puntuación superior al criterio de tener hermanos matriculados en el centro y una puntuación complementaria para los alumnos de familias numerosas. Resulta también de interés el Decreto 60/1997, de 4 de marzo, de creación y regulación del Registro de títulos académicos y profesionales no universitarios de Cataluña, dependiente de la Dirección General de Centros Docentes del

Departamento de Enseñanza, cuyo objeto es la inscripción de todos los títulos académicos y profesionales no universitarios con validez en todo el territorio español de los alumnos que hayan superado las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo. También cabe hacer referencia al Decreto 110/1997, de 29 de abril, por el que se regulan los órganos de gobierno y coordinación de los centros docentes privados acogidos al régimen de conciertos educativos. Asimismo resulta destacable el Decreto 266/1977, de 17 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos de los centros de nivel no universitario de Cataluña. Entre los derechos destacan el de recibir una formación que permita a los alumnos alcanzar el desarrollo de su personalidad; una valoración esmerada de su progreso personal y rendimiento escolar y la participación en el funcionamiento y la vida del centro. Son deberes de los alumnos el respeto al ejercicio de los derechos y las libertades de los miembros de la comunidad educativa, el estudio y el respeto a las normas de convivencia y al régimen disciplinario. Finalmente cabe resaltar el Decreto 299/1997, de 25 de noviembre, sobre la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales. En el ámbito universitario destacan dos reglamentos, el Decreto 113/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba la reforma de los Estatutos de la Universidad de Barcelona, y el Decreto 258/1997, de 30 de septiembre, por el que se regula la programación universitaria de Cataluña y los procedimientos de creación o reconocimiento y de reordenación de centros docentes universitarios y de implantación de enseñanzas.

En 1997 se aprobaron tres decretos relacionados con la vivienda. Entre ellos destaca, por su incidencia inmediata en los intereses directos de los ciudadanos, el Decreto 147/1997, de 10 de junio, por el que se regula el Registro de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas y el depósito de fianzas. Este Decreto, desarrollo directo de la Ley 13/1996, de 29 de julio, regula el citado registro y las formas de efectuar los depósitos de las fianzas, así como su control e inspección, y concreta las funciones del Servicio de Fianzas. Otro Decreto con relevancia para este sector es el Decreto 158/1997, de 8 de julio, por el que se regula el Libro del Edificio de las viviendas existentes y se crea el Programa para la revisión del estado de conservación de los edificios de viviendas. Este programa articula medidas de fomento para conocer el estado de conservación del parque de edificios y facilitar el contenido de las obligaciones de conservación establecidas por la legislación vigente.

Los decretos más significativos sobre asistencia social aprobados en 1997 se proyectan sobre dos ámbitos distintos, la protección de menores y la tercera edad. Así, cabe hacer referencia, en primer lugar, al Decreto 2/1997, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección de los menores desamparados y de la adopción. Esta norma, aprobada en desarrollo de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, atribuye a la Dirección General de Atención a la Infancia el ejercicio de las competencias sobre protección de los menores desamparados y sobre la adopción que otorga dicha ley, regula el procedimiento para la asunción de funciones tutelares y el ejercicio de la tutela y guarda administrativa y establece una clasificación de los centros de atención a la infancia entre centros de acogida y centros residenciales de acción educativa. Se fija también el procedimiento a

seguir en el caso de la acogida simple en familia y para la acogida preadoptiva y los procesos de selección de la persona o familia para dichas acogidas y para la adopción. La oposición suscitada por uno de los requisitos para entrar en el proceso de valoración para poder adoptar un niño (certificado de esterilidad para las parejas sin hijos) determinó que, a través del Decreto 22/1997, de 30 de enero, se retrasara la entrada en vigor de los Títulos III y IV del Decreto 2/1997. Posteriormente el Decreto 127/1997, de 17 de mayo, dio una nueva redacción a los citados títulos del Decreto 2/1997 eliminando el requisito anteriormente mencionado y simplificando el procedimiento de adopción. En segundo lugar, debe destacarse el Decreto 180/1997, de 22 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de los casales de personas mayores del Departamento de Bienestar Social, como equipamientos cívicos destinados a la acogida, el ocio y la convivencia, dejando de tener la consideración de servicios sociales.

En el ámbito de la función pública debe subrayarse la importancia de dos Decretos, el Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y el Decreto 166/1977, de 22 de julio, por el que se modifica el Decreto 307/1985, de 31 de octubre, sobre las normas y el procedimiento para la aplicación de las incompatibilidades al personal sanitario al servicio de la Generalidad. También tiene incidencia en este ámbito y en el de la organización de la administración autonómica el Decreto 257/1997, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Regula el cuerpo de abogados de la Generalidad y el Gabinete Jurídico de la Generalidad y su organización, al tiempo que desarrolla las funciones de asesoría y contenciosas que corresponden a los abogados de la Generalidad.

Ya propiamente en el ámbito de la organización de la Comunidad Autónoma, se encuentra el Decreto 190/1997, de 30 de julio, de modificación parcial de la estructura del Departamento de la Presidencia, que crea la Dirección General de Relaciones Exteriores y fija la estructura de la Dirección de Servicios, la Dirección General de Difusión, la de Evaluación y Estudios y la de Radiodifusión y Televisión del Departamento de la Presidencia, al tiempo que suprime el cargo de Comisionado para Actuaciones Exteriores.

En el ámbito de las ciencias y la tecnología cabe hacer referencia al Decreto 265/1997, de 17 de octubre, por el que se desarrollan aspectos de la Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, y el Decreto 331/1997, de 23 de diciembre, de creación de la Comisión Asesora de Ética para las Ciencias y la Tecnología de Cataluña.

En el sector económico y financiero, destacan el Decreto 308/1997, de 9 de diciembre, de modificación de las normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros aprobadas por el Decreto 190/1989, de 1 de agosto. Asimismo debe citarse el Decreto 116/1997, de 13 de mayo, sobre fijación de los criterios de distribución de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalidad, integrada en el Fondo de Cooperación Local de Cataluña, año 1997. Finalmente, el Decreto 122/1997, de 13 de mayo, dispone la emisión de deuda

pública dentro del programa de emisiones de valores negociables a largo plazo de la Generalidad de Cataluña en el mercado doméstico para el ejercicio de 1997.

Por último debe hacerse referencia al Decreto 29/1997, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, cuyo objeto es la regulación del juego desarrollado mediante máquinas recreativas y de azar, o aparatos automáticos que a cambio de un precio fijo ofrecen al usuario únicamente un tiempo de utilización sólo para entretenimiento o bien para la obtención de un premio, la regulación de las propias máquinas recreativas y de azar, la regulación de las actividades relacionadas con éstas y la regulación de las personas o empresas y establecimientos dedicados a la realización de estas actividades y el régimen de autorizaciones.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-1997:

Convergència i Unió: 60
Socialista: 34
Popular: 17
Iniciativa per Catalunya: 11
Esquerra Republicana de Catalunya: 9
Mixto: 4

Composición a 31-XII-1997:

Convergència i Unió: 60
Socialista: 34
Popular: 17
Iniciativa per Catalunya: 10
Esquerra Republicana de Catalunya: 9
Mixto: 5 (a los cuatro miembros del «Partit per a la Independència», procedentes del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, se añadió un diputado del Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya, militante del «Partit dels Comunistes de Catalunya»)

Estructura del Gobierno

Presidente: Jordi Pujol

Número de consejerías: 13

Presidencia: Xavier Trias (CDC)
Gobernación: Xavier Pomés (CDC)
Economía y Finanzas: Artur Mas (CDC)
Enseñanza: José-Javier Fernández (UDC)
Cultura: Joan Maria Pujals (CDC)

Sanidad y Seguridad Social: Eduard Rius (CDC)
Política Territorial y Obras Públicas: Pere Macias (CDC)
Agricultura, Ganadería y Pesca: Francesc Xavier Marimon (CDC)
Trabajo: Ignasi Farreres (UDC)
Justicia: Núria de Gispert (UDC)
Industria, Comercio y Energía: Antoni Subirà (CDC)
Bienestar Social: Antoni Comas (CDC)
Medio Ambiente: Joan-Ignasi Puigdollers (CDC)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: coalición electoral «Convergència i Unió» (CiU), formada por los partidos Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y Unió Democràtica de Catalunya (UDC): 60 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo, de la citada coalición electoral: CDC ocupa 10 departamentos y UDC 3.

Cambios en el Gobierno

Departamento de Economía y Finanzas: Cese de Macià Alavedra (DOGC, 2444, 30/07/97). Nombramiento de Artur Mas (DOGC, 2444, 30/07/97).

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas: Cese de Artur Mas (DOGC, 2444, 30/07/97). Nombramiento de Pere Macias (DOGC, 2444, 30/07/97).

Departamento de Medio Ambiente: Cese de Pere Macias (DOGC, 2444, 30/07/97). Nombramiento de Joan-Ignasi Puigdollers (DOGC, 2444, 30/07/97).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Resolución 249/V del Parlamento de Cataluña, de ratificación de la Resolución 134/IV, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley para la publicación de leyes y otras disposicio-

nes de aplicación general en todas las lenguas oficiales en el Estado (BOPC, 145, 03/03/97; DSPC-C, 137, 18/02/97).

Resolución 298/V del Parlamento de Cataluña, sobre la acción política y de gobierno en relación con el paro y la creación de empleo en Cataluña (BOPC, 168, 08/09/97; DSPC-P, 45, 25/04/97).

Resolución 319/V del Parlamento de Cataluña, sobre el abono de las subvenciones de la Generalidad en los tres meses siguientes a la fecha de otorgamiento (BOPC, 183, 09/06/97; DSPC-C, 197, 28/05/97).

Resolución 320/V del Parlamento de Cataluña, sobre el abono de intereses de demora en el caso de retraso en el pago de subvenciones (BOPC, 183, 09/06/97; DSPC-C, 197, 28/05/97).

Resolución 409/V del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (BOPC, 214, 27/10/97; DSPC-P, 56, 17/10/97).

Resolución 429/V del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación de la Ley orgánica 5/1984, de 25 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras (BOPC, 221, 11/11/97; DSPC-P, 57, 29/10/97).

Resolución 468/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Financiación del Sistema Catalán de Servicios Sociales (BOPC, 242, 30/12/97; DSPC-P, 64, 17/12/97).

Moción 47/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política deportiva nacional (BOPC, 140, 17/02/97; DSPC-P, 37, 05/02/97).

Moción 48/V del Parlamento de Cataluña, sobre la integración laboral de las personas con disminución (BOPC, 140, 17/02/97; DSPC-P, 38, 06/02/97).

Moción 50/V del Parlamento de Cataluña, sobre la plataforma para la televisión digital (BOPC, 140, 17/02/97; DSPC-P, 38, 06/02/97).

Moción 51/V del Parlamento de Cataluña, sobre la regulación de las adopciones (BOPC, 145, 03/03/97; DSPC-P, 39, 19/02/97).

Moción 53/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de gestión de los residuos municipales en Cataluña (BOPC, 145, 03/03/97; DSPC-P, 39, 19/02/97).

Moción 54/V del Parlamento de Cataluña, sobre la enseñanza universitaria (BOPC, 151, 17/03/97; DSPC-P, 40, 05/03/97).

Moción 55/V del Parlamento de Cataluña, sobre la inversión pública en Cataluña (BOPC, 156, 03/04/97; DSPC-P, 42, 20/03/97).

Moción 56/V del Parlamento de Cataluña sobre la financiación del sistema catalán de servicios sociales (BOPC, 156, 03/04/97; DSPC-P, 42, 20/03/97).

Moción 57/V del Parlamento de Cataluña, sobre la situación actual del sector lácteo (BOPC, 156, 03/04/97; DSPC-P, 42, 20/03/97).

Moción 59/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política educativa en lo referente a la formación profesional y la aplicación de la reforma (BOPC, 162, 21/04/97; DSPC-P, 43, 09/04/97).

Moción 61/V del Parlamento de Cataluña, sobre la Administración de justicia en Cataluña (BOPC, 174, 20/05/97; DSPC-P, 47, 08/05/97).

Moción 64/V del Parlamento de Cataluña, sobre el sector porcino (BOPC, 180, 02/06/97; DSPC-P, 48, 21/05/97).

Moción 65/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política penitenciaria (BOPC, 180, 02/06/97; DSPC-P, 48, 21/05/97).

Moción 66/V del Parlamento de Cataluña, sobre la situación de las personas inmigradas en Cataluña (BOPC, 180, 02/06/97; DSPC-P, 48, 21/05/97).

Moción 70/V del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación de los entes locales de Cataluña (BOPC, 190, 30/06/97; DSPC-P, 52, 19/06/97).

Moción 74/V del Parlamento de Cataluña, sobre la situación económica y financiera de la Administración de la Generalidad (BOPC, 206, 06/10/97; DSPC-P, 53, 25/09/97).

Moción 75/V del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo de la enseñanza secundaria obligatoria en Cataluña (BOPC, 206, 06/10/97; DSPC-P, 53, 25/09/97).

Moción 77/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política general de la familia y de la protección de los niños (BOPC, 221, 11/11/97; DSPC-P, 58, 30/10/97).

Moción 78/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política general de comercio (BOPC, 221, 11/11/97; DSPC-P, 58, 30/10/97).

Moción 79/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de educación para la salud y para la prevención de la explotación sexual de los menores (BOPC, 226, 24/11/97; DSPC-P, 59, 12/11/97).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Se está tramitando la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña y el texto del Informe de la Ponencia ha sido publicado en el BOPC, 194, de 15/07/97.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Propuesta de norma sobre el debate y la votación del Proyecto de ley de presupuestos de la Generalidad para 1998 (BOPC, 220, 10/11/97).

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

Consejo Consultivo

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 203, en relación al Dictamen de la Comisión de Política

Cultural y las enmiendas y votos reservados para defender en el Pleno sobre la Proposición de ley de política lingüística (BOPC, 240, 22/12/97).

Dictámenes emitidos a solicitud del Consejo Ejecutivo:

Dictamen núm. 200, sobre el Instrumento de ratificación del Convenio Europeo sobre coproducción cinematográfica, hecho en Estrasburgo el 2 de octubre de 1992.

Dictamen núm. 201, sobre los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Dictamen núm. 202, sobre la Resolución de 24 de febrero de 1997, de la Subsecretaría de Justicia, y por la que se anuncia licitación del servicio de apertura y gestión de cuentas de depósitos y consignaciones que necesitan mantener los órganos judiciales.

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Resolución 374/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designan cuatro síndicos de la Sindicatura de Cuentas (BOPC, 190, 30/06/97; DSPC-P, 51, 18/06/97).

Informes:

Resolución 346/V del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban los informes de fiscalización contenidos en la Memoria de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, correspondiente al ejercicio de 1995 (BOPC, 188, 23/06/97; DSPC-C, 207, 05/06/97).

Procedimiento relativo a la Cuenta General de las Corporaciones Locales, ejercicio 1995 (BOPC, 211, 20/10/97).

Síndic de Greuges

Elecciones de miembros:

Resolución 304/V del Parlamento de Cataluña, por la que se da conformidad al Síndic de Greuges para la designación del adjunto para la defensa de los derechos de los niños (BOPC, 174, 20/05/97; DSPC-C, 185, 06/05/97).

Informes:

Informe al Parlamento de Cataluña emitido por el Síndic de Greuges (Año 1996) (BOPC, 153, 21/03/97; rectificación BOPC, 162, 21/04/97):

Debate del informe en comisión: sesión núm. 3 (DSPC-C, 178, 17/04/97).

Debate del informe en el Pleno: sesión núm. 35 (DSPC-P, 49, 04/06/97).

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló i Lúcia

Rasgos generales

1997 es un año en la Comunidad Valenciana de importantes cambios y novedades lo que supone una perspectiva muy distinta a la que había presentado el año anterior. Políticamente hablando el año se inicia con las negociaciones entre los dos partidos que forman la coalición de gobierno, el Partido Popular y Unió Valenciana, produciéndose una renovación del pacto de gobierno después de la crisis habida en el seno de Unió Valenciana con motivo de la expulsión del que había sido su principal dirigente, Vicente González Lizondo, que además, tal y como indicábamos en la crónica del año anterior había fallecido al finalizar el año 1996. Esta renovación del pacto de gobierno permitió mantener para Unió Valenciana la Presidencia de las Cortes Valencianas, en esta ocasión en la persona de su secretario general, Héctor Villalba Chirivella y, por otro lado, lograr el desdoblamiento de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente en dos consejerías denominadas ahora Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, y Consejería de Medio Ambiente, correspondiéndole ambas, al partido coaligado.

Por lo demás, parlamentariamente hablando, hay que destacar que el anuncio del Presidente de la Generalitat en el debate de política general de 1996 tiene su reflejo en la importante actividad legislativa que se desarrolló hasta el punto de que cuando finaliza 1997, son quince las leyes aprobadas y se encuentran otras cinco en tramitación, lo cual da el mayor índice de producción legislativa de las Cortes Valencianas desde que se constituyeron en su primera legislatura en 1983, sólo equiparable al año 1985 con 15 leyes aprobadas.

Por otra parte, la renovación del pacto de gobierno es aprovechada por el presidente de la Generalitat para introducir una remodelación en su Gobierno con la salida de José Sanmartín Esplugues como consejero de Trabajo y Asuntos Sociales, el nombramiento, además de los nuevos consejeros de Medio Ambiente y de Cultura, Educación y Ciencia y el paso de la antigua consejera de Cultura, Educación y Ciencia a la nueva Consejería de Bienestar Social.

Todo ello, como veremos luego, va acompañado por una importante remodelación de la propia estructura del Gobierno valenciano.

Desde otro punto de vista, durante el año 1997 se van consolidando los tres proyectos emblemáticos que el Gobierno valenciano quiere llevar a cabo. Continúan las obras en Valencia de la Ciudad de las Artes y las Ciencias, mientras que en 1997 es cuando se anuncia la obra más importante de las tres que se prevén, cual es el Parque Temático de Alicante, que finalmente se acuerda por el Gobierno valenciano esté ubicado en las proximidades de Benidorm y lleva por denominación *Terra Mítica*.

En cuanto a Castellón, durante 1997, como veremos igualmente más tarde, se siguen dando los pasos administrativos en orden a la constitución de lo que va a ser el Proyecto Cultural de Castellón.

Pero quizás la nota más relevante del año es la propuesta acordada por las Cortes Valencianas como resolución subsiguiente al debate de política general, de encargar al *Consell Valencià de Cultura*, la elaboración de un informe sobre los criterios que lleven a un pacto lingüístico para acabar con la vieja polémica que en la Comunidad Valenciana se venía arrastrando desde hacía algunos años. Para ello el primer paso se da en septiembre al adoptarse la resolución correspondiente e inmediatamente el *Consell Valencià de Cultura*, al frente del cual está el científico Santiago Grisolía, inicia los pasos para comenzar a tratar esta materia. Ello conlleva además la necesidad de renovar parcialmente el *Consell Valencià de Cultura*, hecho que se produce finalmente por acuerdo de todos los grupos parlamentarios en la última sesión plenaria de diciembre de 1997.

Por lo demás, desde el punto de vista del funcionamiento interno de los partidos, es un año en que también se manifiestan situaciones internas que tienen una trascendencia pública como es el caso en el Partido Popular del inicio de actuaciones judiciales en relación con Luis Fernando Cartagena Travesedo, consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Por su parte el PSPV-PSOE entra en una fase de profunda renovación como es el caso del Congreso que en el mes de julio lleva a una renovación total de la dirección del partido, pasando a ocupar Joan Romero la secretaría general quedando apartada de la misma todos los antiguos dirigentes comenzando por su antiguo secretario general Joan Lerma Blasco y el presidente del partido Antonio García Miralles, antiguos presidentes de la Generalitat y de las Cortes Valencianas, respectivamente.

Por lo que se refiere a *Esquerra Unida-Els Verds*, tiene especial incidencia en la Comunidad Valenciana la ruptura que se produce en el seno de Izquierda Unida ya que es en la Comunidad Valenciana donde las repercusiones relacionadas con la separación de Partido Democrático de la Nueva Izquierda que en el ámbito valenciano se denomina *Nova Esquerra* y que tiene especial repercusión al pasar al Grupo Mixto del Congreso de los Diputados dos de los tres diputados elegidos por *Esquerra Unida-Els Verds* en Alicante y Valencia, y en las Cortes Valencianas al pasar al grupo mixto tres de los diez diputados que formaban parte del antiguo grupo *Esquerra Unida-Els Verds*.

Finalmente, en el seno de *Unió Valenciana* se consolida la escisión habida a finales de 1996 que tiene su expresión en los cargos públicos que abandonan el partido como es el caso del diputado en el Parlamento Europeo Alfonso Novo, el senador Vicente Ferrer y del diputado Rafael Ferraro Sebastiá en las Cortes Valencianas.

En otro orden de cosas hay que indicar que 1997 es un año afectado de nuevo por situaciones catastróficas en la Comunidad Valenciana. Dejando al margen el gravísimo accidente habido el mes de julio en los astilleros de la Unión Naval de Levante del Puerto de Valencia, con un saldo trágico de 18 muertos; hay que recordar especialmente las graves inundaciones que el día 30 de septiembre afectaron especialmente a la ciudad de Alicante, a la comarca de l'Alacantí y otras comarcas valencianas, especialmente La Ribera Alta, La Ribera Baixa y La Safor,

que resultaron muy especialmente afectadas por las trombas de agua que, en el caso de Alicante, sembraron durante muchas horas el caos en dicha ciudad provocando en el conjunto de la Comunidad Valenciana un balance de 6 muertos y cuantiosos daños.

Por lo demás, también la meteorología puso de relieve los problemas de infraestructuras en la Comunidad Valenciana ya que al inicio del año, en la víspera del día de Reyes, una gran nevada dejó incomunicada la Comunidad Valenciana con Madrid pese a la existencia de tramos de autovía, circunstancia ésta que de una manera mucho más grave se repetiría el día 5 de diciembre cuando de nuevo una gran nevada bloqueó las comunicaciones entre Alicante y Valencia con el centro de la península poniendo, como decimos, de relieve la necesidad de la mejora de las infraestructuras con la autovía Valencia-Madrid y, por otro lado, la de las comunicaciones ferroviarias.

Finalmente hay que destacar que continúan habiendo en la Comunidad Valenciana problemas técnicos que se van abordando con soluciones. En el caso del agua, al ser un año desde el punto de vista de precipitaciones muy positivo y, por tanto al no haber habido restricciones en materia de agua, se da la circunstancia de haberse aprobado el Plan de Cuenca del Júcar. En materia de incendios se registra un índice bajísimo tanto en el número de incendios como de superficie quemada, lo cual es altamente positivo para una Comunidad Autónoma que había sido en los últimos años especialmente castigada por este hecho. Por lo demás, un aspecto novedoso en este año 1997 era el problema de los residuos que se plantea con carácter imperioso en la propia ciudad de Valencia al no encontrarse vertederos que permitan absorber los residuos que diariamente se producen en una ciudad como la de Valencia y su área metropolitana con casi millón y medio de habitantes.

Leyes de la Generalidad Valenciana

Además de las quince leyes antes reseñadas aprobadas a lo largo de 1997, el Gobierno dicta, cumpliendo el mandato de las Cortes Valencianas, el Decreto Legislativo número 1/1997, de 23 de julio, referido a las Cajas de Ahorros refundiendo la legislación dictada anteriormente. Este amplio panorama legislativo nos lleva a realizar una clasificación de las leyes fundamentalmente en tres grupos: Por un lado aquellas leyes que suponen modificación de leyes anteriores; en segundo lugar aquellas leyes que hemos llamado sectoriales por regular determinados aspectos concretos dentro del marco competencial de la Generalidad Valenciana; y finalmente las leyes de tipo económico, que son este año muchas. Dejamos aparte la tradicional ley de acompañamiento que, por su contenido, supone regular un aspecto muy plural de cosas.

En cuanto a las leyes modificativas, hay que destacar en primer lugar la Ley 4/1997, de 16 de junio, de modificación de la Ley 1/1990, de 22 de febrero, sobre Cajas de Ahorros. Esta importante modificación tiene por finalidad, en primer lugar, adaptarse a la segunda directiva de coordinación bancaria de la Unión Europea, pero sobre todo para la modificación de los órganos de gobierno de las cajas. Se trata de la incorporación de los representantes de la Generalidad que no

existían hasta ese momento lo que supone una representación por parte de la Generalidad del 28% y al mismo tiempo disminuyendo las de los otros colectivos como impositores, entidad fundadora, representantes de ayuntamientos y trabajadores de las cajas en los diferentes órganos de gobierno. Asimismo, se procede a la limitación del número de mandatos de los consejeros y se regulan las indemnizaciones del director general. Por otro lado, se otorgan funciones en materia de cajas de ahorro al Instituto Valenciano de Finanzas. En cualquier caso, esta modificación de la ley tuvo consecuencias políticas importantes a lo largo de todo el año. En primer lugar antes de la propia aprobación de la ley en toda su tramitación parlamentaria, pero sobre todo, especialmente una vez aprobada al acercarse la necesidad de ponerla en marcha a partir del Decreto que la desarrollaba de tal manera que fue ya en el último momento aprovechando la última sesión plenaria de las Cortes Valencianas en 1997 cuando se llega a un acuerdo entre las fuerzas políticas para el nombramiento de los consejeros generales. Se buscó un pacto y un reparto proporcional en la elección por las Cortes Valencianas de ese 28% de consejeros generales. Hay que reseñar que en el marco de la Comunidad Valenciana existen cuatro cajas de ahorros, dos con un ámbito de toda la Comunidad Autónoma, que son Bancaixa y la CAM (Caja de Ahorros del Mediterráneo), y otras dos de ámbito comarcal como es el caso de la Caja de Ahorros de Ontinyent y la Caja de Ahorros de Carlet.

Por otra parte, la segunda ley modificativa es la Ley 2/1997, de 13 de junio, mediante la que se modifica la Ley 4/1992, también de 5 de junio, del Suelo no urbanizable, respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural. La ley de 1992 tiene una modificación en este momento, muy puntual pero muy importante, al modificarse los artículos 8.1 y 10, así como el número dos de la disposición transitoria tercera, todo ello para regular la construcción de viviendas en el medio rural que tiene características propias en la Comunidad Valenciana donde tradicionalmente muchos municipios están rodeados en las zonas rurales de una gran cantidad de viviendas que se han ido transformando en muchos casos como segundas residencias. La modificación de la ley se centra en cambiar los requisitos para construir una vivienda aislada en una finca permitiendo una mayor posibilidad de construcción de éstas y llevando consigo una nueva regulación del otorgamiento de la correspondiente licencia municipal. Por otro lado, se fija las condiciones que deben cumplir las divisiones de terrenos rústicos que den lugar a parcela inferior a la denominada unidad mínima de cultivo. Esta ley había sido una de las reivindicaciones del Partido Popular en su programa y que transforma en esta modificación de la ley para permitir que aumente el número de viviendas aisladas dentro del medio rural.

Finalmente, la tercera ley modificativa es 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. Con relación a las dos leyes anteriores ésta es la que supone un cambio más radical ya que se trata de una modificación total de la ley aun cuando puedan mantenerse muchos aspectos de la anterior ley que era la Ley 5/1989, de 6 de julio. Los motivos de la modificación han sido muchos, pero fundamentalmente, la entrada en vigor en noviembre de 1995 del Convenio Internacional de La Haya en materia de adopción internacional; por otro lado las modificaciones

parciales de la Ley de Enjuiciamiento Civil y del Código Civil; la nueva Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, y la propia Ley aprobada por las Cortes Valencianas 7/1994, de 5 de diciembre, de la Infancia. Así pues, toda esta nueva legislación y estas nuevas circunstancias y acuerdos requerían una nueva ley de servicios sociales que se adaptara a las mismas. Con estos nuevos criterios la ley, que mantiene una estructura en términos generales parecida a la anterior, especifica las competencias que corresponden a la Generalidad y también a las administraciones locales, creándose además en este sentido un plan de financiación concertado con las entidades locales en materia de servicios sociales. Por otro lado, se organizan los servicios sociales tanto en general como los especializados, con especial referencia a familia, infancia, juventud, tercera edad, discapacitados, drogodependientes, enfermos terminales, mujeres, minorías étnicas y cualquier otro colectivo con riesgo de marginación. Para todo ello se regulan toda una serie de equipamientos, programas y prestaciones económicas. Y para ligar el trabajo de la Administración en materia de servicios sociales con el conjunto de la sociedad, se crea el Consejo Valenciano de Bienestar Social para la participación, iniciativa social y del voluntariado y con ello se regulan los servicios sociales, dentro de los cuales con una especial referencia del voluntariado, teniendo en cuenta la ley estatal antes referida. Por otro lado, en materia de financiación se regula ésta, y dentro de ella la posibilidad de los centros concertados. Finalmente, la ley se refiere a las garantías en calidad de servicios y derechos y deberes de usuarios y usuarias. Así pues, nos encontramos con un nuevo marco para los servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana con la pretensión de recoger las importantes novedades introducidas en esta materia tanto a nivel internacional como por la legislación.

Por lo que se refiere al grupo de leyes que hemos denominado leyes sectoriales, destacaremos siguiendo un orden cronológico, en primer lugar la Ley 1/1997, de 21 de febrero, de Régimen sancionador en materia de vivienda. Esta ley tiene por objeto el cumplimiento de las normas reguladoras de las viviendas de protección oficial, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación aplicable para la obtención de financiación protegida con destino, bien a la promoción, bien a la adquisición, bien al uso o a la rehabilitación de viviendas, así como al cumplimiento de las normas técnicas necesarias para la obtención de la cédula de habitabilidad. La ley se fija en toda una serie de tipos de infracciones con la tradicional distinción entre leves, graves y muy graves; los tipos de sanciones, desde multas a su graduación con medidas complementarias, la ejecución de las resoluciones (la ejecución de obras, ejecución forzosa y condonación). Y plazos de prescripción, así como la fijación de los órganos competentes para el ejercicio de cada una de estas facultades. Como puede verse, es una ley muy técnica pero al mismo tiempo muy necesaria para cubrir el marco competencial que en base a lo establecido en el artículo 31, apartado 9, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana correspondía a la Generalidad Valenciana.

La segunda de estas leyes es la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos. Esta ley establece y regula las medidas y acciones encaminadas a la prevención, asistencia, incorporación y protección de las personas afectadas tanto por el uso como el abuso de sustancias que puedan

generar dependencia como de cualquiera otros trastornos adictivos. A esos efectos, la ley incluye el alcohol, el tabaco, las sustancias estupefacientes y sustancias psicotrópicas, productos como inhalantes o colas y cualquier otra sustancia semejante. La inclusión del alcohol planteó una gran polémica en una comunidad autónoma especialmente productora y exportadora de vino, lo que ha dado quejas ante la Administración sobre todo en orden a la prohibición de consumo de alcohol y de control en los establecimientos públicos. En este sentido, la ley establece medidas preventivas, especialmente en el medio escolar, regulando además la asistencia y la inserción social. Hay también un control de la oferta en el sentido de establecer limitaciones a la publicidad del alcohol y del tabaco, y unas medidas de organización y participación social a través de un plan autonómico y a través de la coordinación entre las diferentes instituciones, así como respecto a la regulación del voluntariado, siempre dentro del marco de la ley general estatal. Asimismo, establece cuáles son las competencias de las administraciones públicas distinguiendo el ámbito competencial del Gobierno valenciano, de los ayuntamientos y de las diputaciones. Finalmente, la ley establece la financiación de las actuaciones y como es lógico, un completo régimen sancionador.

La siguiente ley sectorial es la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana. Dentro del marco competencial establecido en el artículo 31, apartado 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se pretende con esta ley regular tanto los Consejos como los Colegios Profesionales en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Para ello, en primer lugar, se fija el concepto, fines y funciones de los colegios profesionales para a continuación regular el procedimiento de creación, fusión, absorción, segregación y disolución de los mismos, así como los requisitos para la denominación, estatutos y el deber de comunicación a la Generalidad. Por otro lado se regulan igualmente los derechos y deberes de los colegiados y se crean además los consejos valencianos de Colegios Profesionales que puedan unificar en el ámbito de la comunidad autónoma aquellos Colegios Profesionales que tengan un ámbito territorial inferior al de toda la comunidad autónoma. Para ello se establece cómo se constituyen estos consejos valencianos de Colegios Profesionales, sus fines, funciones y estatutos y además las relaciones de éstos con los consejos generales de colegios que puedan existir a nivel de Estado. Para todo esto se regula el régimen jurídico y disciplinario y se crea un registro de Colegios Profesionales y de consejos valencianos de Colegios Profesionales para un mayor conocimiento público de los mismos. Ésta era una ley que venía siendo reclamada por los Colegios Profesionales en el ámbito de la Comunidad Valenciana y en el fondo se planteó la polémica sobre la obligatoriedad o no de la colegiación como ha existido en otros ámbitos cuando se ha tratado de regular esta materia.

La siguiente ley sectorial, es la Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de Fomento y coordinación de investigación científica y del desarrollo tecnológico de la Comunidad Valenciana. La finalidad de la ley es el fomento y la coordinación de la investigación científica y la innovación tecnológica en el ámbito de la Comunidad Valenciana mediante la adopción de la política científica y tecnológica adecuada. Para ello se regulan los planes valencianos de investigación científica y desarrollo fijándose además en ellos los objetivos, la estructura, los programas de

I+D y el procedimiento de aprobación de los referidos planes. Para ello se fijan unos órganos de gestión como es la Comisión hasta ahora interdepartamental, la secretaría del Plan y el Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología, como órgano de conexión con la sociedad. Por otra parte, se regulan los organismos públicos de investigación, creándose el denominado Organismo Público Valenciano de Investigación que pretende coordinar los que existen a nivel institucional en diversas partes. Con la derogación de anteriores regulaciones desaparecen instituciones como el Instituto Valenciano de Estudios e Investigación que era el heredero de la antigua Institución Alfonso el Magnánimo de la Diputación de Valencia.

Otra ley sectorial es la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de Horarios comerciales de la Comunidad Valenciana. Esta era una ley que planteó una gran polémica en una sociedad como la valenciana en que existe un alto índice de grandes superficies comerciales y, al mismo tiempo, un medio y pequeño comercio muy floreciente sobre todo en las grandes ciudades y en los municipios de tipo medio. Por ello, la ley tiene por objeto regular los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Se fija tanto el concepto de establecimiento comercial como el de actividad comercial. En cuanto a los horarios se fija un horario general que se establece en un máximo semanal de 72 horas, así como la posibilidad de abrir en domingos y en otros días festivos con un máximo de ocho días al año, así como los criterios para fijar el horario comercial y la publicidad de los mismos. Por otro lado, se regulan los horarios especiales haciéndose hincapié en los establecimientos con libertad horaria con especial regulación a los dedicados a la venta de productos culturales. Finalmente, se regula la posibilidad de horarios excepcionales, las infracciones, sanciones y el procedimiento sancionador. Otra ley sectorial fue la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, por la que se crea el Instituto Cartográfico Valenciano. Se crea el Instituto Cartográfico Valenciano como una entidad de derecho público con la finalidad de impulsar, coordinar y fomentar las tareas de desarrollo cartográfico, fotogramétrico, geodésico, topográfico, y de cualquier otra técnica geográfica. Para ello se fija su naturaleza y funciones así como los órganos del instituto. Con relación a ello se establecen el Consejo Rector (con una especial referencia al director de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Geodésica, Cartográfica y Topográfica de la Universidad Politécnica de Valencia, que es la institución universitaria especialmente dedicada a estas materias, aunque existen también los departamentos de Geografía del resto de las universidades valencianas), la Comisión Técnica y el director del Instituto. Finalmente se regulan los recursos económicos y el régimen jurídico. Como puede observarse, se trata de una ley muy técnica con la finalidad, como decimos, de crear un instituto que pueda coordinar todo el desarrollo cartográfico en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La última ley de tipo sectorial es la Ley 11/1997, de 16 de diciembre, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana. Se regulan las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana como corporaciones de derecho público y desarrollándose aquí la Ley estatal 3/1993, de 3 de marzo, que se dictó en su momento sobre esta materia. Para ello se fija el ámbito territorial que acaba fijándose como el ámbito pro-

vincial, es decir que se crean tres cámaras en Alicante, Castellón y Valencia, si bien hay una expresa referencia a las cámaras de tipo local que perduran en estos momentos en los municipios de Alcoy y Orihuela. Se fijan las funciones de las cámaras, la organización, distinguiéndose el pleno, el comité ejecutivo, la presidencia, y de manera detallada se regula el procedimiento electoral y el régimen económico-presupuestario. Se regulan las relaciones institucionales intercamerales, el Consejo de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana, y el régimen jurídico. Se trata, por tanto, de un marco jurídico que, después de aprobar la ley estatal, era necesario su desarrollo en el ámbito de la Comunidad Valenciana dentro del ámbito competencial que le otorga el Estatuto de Autonomía en su artículo 32.1.9.

Así pues, son siete las leyes sectoriales que vienen a regular aspectos de desarrollo estatutario a las que se acompañan finalmente cuatro leyes de tipo económico algunas de las cuales ya son tradicionales todos los años. No nos referiremos a la de Presupuestos de la Generalidad para 1998.

En primer lugar nos encontramos como siempre una regulación en materia de tasas que, en esta ocasión aparece dividida, por un lado la Ley 10/1997, de 16 de diciembre, de Tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos y, por otro lado, la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Tasas de la Generalidad Valenciana. La primera se trata de un tema puntual y es que, tras las directivas del Consejo de la Comunidad Europea 93/118/CE y 96/43/CE, relativas a las tasas a percibir por las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y de carnes de ave de corral, así como las de financiación de las inspecciones y controles veterinarios de los productos de origen animal, es necesaria esta ley para garantizar la protección sanitaria uniforme del consumidor, para mantener libre la circulación de los productos dentro de la Unión Europea y también para fijar las distorsiones y las competencias de los distintos productos.

Por el contrario, la Ley de Tasas de la Generalidad Valenciana, parte del texto refundido del año 1995 y, teniendo en cuenta las modificaciones que se introdujeron posteriormente, tanto en las leyes de Presupuestos de 1995 como de 1996, es necesaria una nueva regulación sistemática actualizando los tipos con esta ley de tasas que viene a cubrir de una manera muy amplia todo el ámbito competencial de la Generalidad Valenciana. Como novedad, en esta ley hay que indicar que se utiliza de manera sistemática la nueva estructura del Gobierno valenciano surgida de las modificaciones habidas a principio de año.

En tercer lugar nos encontramos la que quizá sea la Ley en materia tributaria más relevante, en la medida en que para regular el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos, no se opta en esta ocasión por incluir esta materia en la Ley de «Acompañamiento», sino que se aprueba la Ley 13/1997, de 23 de diciembre. En esta Ley en cuanto al IRPF hay que destacar que se introduce la deducción por nacimiento del tercero y sucesivos hijos, fijándose además deducciones para personas con edad igual o superior a 65 años con reducida capacidad económica y para personas de edad igual o inferior a 35 años por lo que se refiere a cantidades destinadas a la adquisición de su primera vivienda habitual. Por lo demás se permitirá también la deducción del coste fiscal que supone la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual,

mediante fondos procedentes de ayudas públicas y, finalmente como última novedad que incorpora esta Ley, destacaremos las deducciones efectuadas por donaciones con fines ecológicos, así como las efectuadas a entidades de bienes integrantes del patrimonio cultural valenciano o de cantidades para la conservación, reparación y restauración de los mismos. Por lo que se refiere al impuesto de sucesiones y donaciones se eleva en un 50% la cuantía de la reducción a favor de causahabientes minusválidos. Y en cuanto al impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados hay una reducción del tipo de gravamen para la adquisición de vivienda habitual. Por último, hay una reducción de las tarifas y tipos de tasas de los juegos de suerte, envite o azar.

Finalmente, y para acabar este capítulo legislativo, hay que hacer referencia a ese *cajón de sastre* que siempre es la denominada «ley de acompañamiento» que en esta ocasión toma la denominación de Ley 14/1997, de 26 de diciembre, de Medidas de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad. Como «ley de acompañamiento» a la ley de presupuestos, introduce diversas medidas de gestión y organización de la Generalidad. En materia de organización, hay que destacar la modificación a la Ley 4/1989, de 26 de junio, sobre el Instituto Valenciano de la Juventud, en sus artículos 5, 7 y 12, donde se cambia la distribución de competencias entre el consejero de Cultura, Educación y Ciencia y el director del Instituto Valenciano de la Juventud. Por otro lado, se modifica en materia de personal la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas, en el sentido de darle una mayor autonomía al personal de esta institución de tal manera que su punto de referencia no sea directamente la legislación de función pública que se dicte en el ámbito de la Generalidad Valenciana o en el ámbito estatal, sino que sea el Estatuto de personal de las Cortes Valencianas. Asimismo, se modifican determinados aspectos de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, por la que se creó el Consejo Jurídico Consultivo, sobre todo en materia de la modificación de funciones y de estructura de personal. Pero quizá la modificación más importante es que esta «ley de acompañamiento» contiene una ley, a su vez, que es la de creación del Instituto Valenciano de Estadística, así como la modificación del Instituto Valenciano de Finanzas. En otro orden de cosas se modifica puntualmente determinados aspectos 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. En materia de gestión administrativa se regulan aspectos tan variados como los conciertos sanitarios, obras de infraestructura de transporte y actividad urbanística. En cuanto a lo que es gestión económica y financiera, se modifican los preceptos del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Generalidad y, por otro lado, se introducen modificaciones puntuales sobre las retribuciones del personal sanitario y sobre las plazas de funcionarios técnicos del Estado al servicio de la sanidad local. Finalmente se modifican unas leyes como son la Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana, en su artículo 15.3, así como la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, artículos 10 y 103.

Como puede verse, se trata de un año especialmente fructífero en materia legislativa en el ámbito de la Comunidad Valenciana donde se continúa el desarrollo estatutario y al mismo tiempo se introducen modificaciones todo ello de acuerdo con la coalición de gobierno surgida de las últimas elecciones autonómicas.

Actividad reglamentaria

Siguiendo los esquemas de los informes de los años anteriores, analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Consejo de la Generalidad Valenciana fueron aprobadas durante 1997, y que venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo –tanto de leyes autonómicas como estatales–, sectoriales y otras disposiciones.

A) Normas organizativas

El cambio de gobierno que se produce el día 22 de febrero viene a marcar este primer apartado de una manera muy importante.

Concretamente, en el Decreto 25/1997 de ese día se determina el número y denominación de las nuevas Consejerías. Se modifica su número y nombre de tal manera que aparecen dos nuevas Consejerías, la de Medio Ambiente y la de Bienestar Social; desaparece una, que es la de Trabajo y Asuntos Sociales y hay nuevas denominaciones para las de Economía, Hacienda y Administración Pública; Sanidad; Agricultura, Pesca y Alimentación, y Empleo, Industria y Comercio. Esta distribución tiene a su vez su reflejo en el Decreto 4/1997, de 26 de febrero, del Presidente de la Generalidad mediante el que se asignan las competencias tanto a la Presidencia como a cada una de las Consejerías en función de la nueva estructura y, además como veremos luego en cada una, en la redistribución de competencias que se hace por materias en varias de ellas. El tercer paso de esta importante modificación, es la aprobación de los 10 Reglamentos orgánicos y funcionales que vienen a modificar los anteriores estructurando en cada uno de ellos, tanto la Presidencia como todas las Consejerías, en función de la nueva estructura y la nueva asignación de competencias. Se trata de los Decretos 27/1997, de 26 de febrero, de Presidencia; 28/1997, Economía, Hacienda y Administración Pública; 30/1997, Presidencia; 31/1997, Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; 32/1997, Cultura, Educación y Ciencia; 33/1997, Sanidad; 34/1997, de Empleo, Industria y Comercio; 35/1997, Agricultura, Pesca y Alimentación; 36/1997, de Medio Ambiente, y 37/1997, Bienestar Social.

Con estos decretos quedan estructuradas, de acuerdo con la nueva decisión política todas las Consejerías del Gobierno valenciano. Sin embargo, estas modificaciones no van a acabar aquí, sino que ya entrado el año se producen al menos cuatro modificaciones más que afectan a temas puntuales en algunas Consejerías. Se trata del Decreto 149/1997, de 8 de abril, en relación a Agricultura, Pesca y Alimentación; el 240/1997, de 23 de septiembre, referente a la Presidencia de la Generalidad; el 241/1997, referente a la Consejería de Presidencia; y el 293/1997, de 25 de noviembre, referido a Cultura, Educación y Ciencia.

Esta reestructuración afecta además a algunos entes públicos del organigrama de la Generalidad como es el caso del Instituto Valenciano de Finanzas, que por Decreto 29/1997, de 26 de febrero se modifica el artículo 20 del anterior Decreto que lo regulaba que era el 83/1994, de 26 de abril.

En igual sentido se modifica el Reglamento orgánico y funcional del ente público *Teatres de la Generalitat* por Decreto 144/1997 y también el Instituto

Valenciano de Investigaciones Económicas que se modifica en algunos de sus apartados la anterior regulación mediante el Decreto 176/1997, de 3 de julio.

Junto a esta importante labor de reorganización de la estructura del Gobierno valenciano, hay que destacar que se continúa la política de la creación de comisiones interdepartamentales con la idea de coordinar desde este tipo de comisiones la actuación del conjunto de las Consejerías afectadas en relación a determinados temas. En primer lugar nos encontramos con dos modificaciones, la que se produce mediante los Decretos 162/1997, de 13 de mayo y 249/1997, de 23 de septiembre, que vienen a modificar el Decreto 154/1996, de 30 de julio, que había creado la Comisión Interdepartamental para la Racionalización del sector público en el ámbito de la Generalidad Valenciana. Se trata, sobre todo, de adaptar la composición de aquella Comisión interdepartamental a la nueva estructura del Gobierno valenciano. Esta Comisión es un poco emblemática dentro de la política administrativa del Gobierno valenciano en la medida en que se pretende llevar a cabo una reestructuración del sector público.

Por otro lado, hay también otra modificación mediante el Decreto 188/1997, que modifica el anterior Decreto 131/1996, de 4 de julio, que había creado la Comisión Interdepartamental de la Familia en la Comunidad Valenciana. La razón de esta modificación viene dada sobre todo por la nueva estructura del Gobierno valenciano al haberse creado una Consejería de Bienestar Social y en su seno una Dirección General de Familia y Adopciones.

Por otro lado se crean Comisiones interdepartamentales nuevas como es la creada mediante Decreto 210/1997, de 10 de julio, en el que se crea la Comisión Interdepartamental de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, todo ello dentro del ámbito de la nueva Consejería de Bienestar Social. Por otro lado, y cumpliendo una Resolución de las Cortes Valencianas, se crea mediante Decreto 221/1997, de 12 de agosto, la Comisión Interdepartamental del Derecho Civil Valenciano para que, de conformidad con el ámbito competencial recogido en el Estatuto de Autonomía, se pueda desarrollar, estudiar y debatir el desarrollo de este Derecho Civil valenciano para, en su caso, remitir las correspondientes iniciativas ante las Cortes Valencianas.

Por otro lado, con relación a la estructura interna de la propia Administración autonómica valenciana, es de destacar el Decreto 302/1997, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la organización y funciones de las delegaciones territoriales del Gobierno valenciano y las Comisiones territoriales de coordinación.

Finalmente, en materia de Función Pública, hay que destacar tres normas, en primer lugar, el Decreto 94/1997, de 11 de febrero, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios; el Decreto 159/1997, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las competencias de la Generalidad Valenciana relativas a los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional; y finalmente, el Decreto 236/1997, de 9 de septiembre, por el que se regula el ejercicio de la competencia de Inspección General de los Servicios de la Administración valenciana.

B) Normas de desarrollo organizativo.

En cuanto a las normas que desarrollan las leyes, en esta ocasión hay que

distinguir algunas que desarrollan leyes valencianas y, en otro caso, leyes estatales.

Comenzaremos por aquellos decretos que vienen a desarrollar leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, empezando por el Decreto 2/1997, de 7 de enero, relativo a las Cooperativas de Crédito en la Comunidad Valenciana. Asimismo, la disposición transitoria segunda de la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, que creaba la Universidad Miguel Hernández de Elche, previa la aprobación de una normativa provisional que se plasma en este Decreto 137/1997, de 1 de abril, que establece dicha normativa fijándose su naturaleza, fines, principios de actuación; órganos de Gobierno y administración de la Universidad y todo tipo de aspectos que van a permitir poner en marcha dentro del curso académico 1996-97, la nueva Universidad Miguel Hernández de Elche.

En materia de Deuda Pública, existen dos decretos que vienen a desarrollar lo previsto en el artículo 35 de la Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1997. En primer lugar nos encontramos con el Decreto 146/1997, de 8 de abril, que dispone la creación de Deuda Pública por un importe de más de 36.000 millones de pesetas, y el Decreto 158/1997, de 29 de abril, por el que se regula la publicación de los acuerdos de emisión de Deuda del Instituto Valenciano de Finanzas, estableciendo que dichos acuerdos se publiquen en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, constando la denominación, número de unidades, valor nominal y demás caracteres y condiciones y valores integrados en la emisión.

Por otro lado, desarrollando la Ley 2/1991, de 18 de febrero, de Espectáculos y establecimientos públicos de actividades recreativas, se dictan dos decretos, el Decreto 195/1997, de 1 de julio, por el que se aprueba el nuevo Catálogo de espectáculos, establecimientos y actividades recreativas así como la regulación del Registro de empresas locales y titulares, por lo que se sustituye el anterior decreto que había quedado obsoleto por la aparición de nuevos supuestos, que era el Decreto 251/1994, de 7 de diciembre. Por otra parte, mediante Decreto 196/1997, de 1 de julio, se regulan las especialidades que puedan introducirse en el horario general de los espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas. La mayor novedad de este decreto con relación al anterior que databa de 1993, es la importante participación que se otorga a los ayuntamientos para modificar los horarios generales para que así se puedan adaptar a las especiales circunstancias de cada uno de ellos.

Pero quizá, el Decreto más importante que desarrolla una Ley valenciana durante 1997, es el Decreto 212/1997, de 23 de julio, que vino a desarrollar la Ley de Cajas de Ahorro de la Comunidad Valenciana, que había sido modificada mediante Ley 4/1997, de 16 de junio, especialmente en lo que se refiere tanto a los órganos de gobierno de las cajas, que tiene una importante modificación tal y como hemos comentado anteriormente al analizar la Ley, así como una nueva regulación de la Obra benéfico-social que hasta ese momento había estado regulada por el Decreto 215/1993, de 23 de noviembre.

Por otro lado, en esta ocasión aparecen cuatro decretos que vienen a desarrollar leyes estatales. En primer lugar está el Decreto 20/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de agencias de viaje de la Comunidad Valenciana y que viene a desarrollar la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes

combinados, incorporando además la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 90/314/CEE, de 13 de junio, relativa igualmente a viajes combinados. Todo ello es lo que lleva a la necesidad de una nueva regulación de las agencias de viajes, sistemas de obtención y revocación del título de licencia y otros temas relacionados con esta materia.

En materia educativa hay que destacar el Decreto 233/1997, de 2 de septiembre, que viene a aprobar el Reglamento orgánico y funcional de las escuelas de Educación Infantil y de los colegios de Educación Especial, todo ello en desarrollo de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, evaluación y gobierno de los centros, que hace necesario que, dentro del ámbito competencial que reconoce a la Comunidad Valenciana el artículo 35 del Estatuto, sea necesario el dictar en esta materia una nueva regulación.

En tercer lugar nos encontramos con el Decreto 299/1997, de 9 de diciembre, de Asistencia jurídica gratuita. Al haberse transferido esta competencia a la Generalidad Valenciana y teniendo en cuenta, además, la Ley 1/1996, de 10 de enero, aprobada por las Cortes Generales, de Asistencia jurídica gratuita, todo ello da pie a la necesidad de dictar este Decreto que en el ámbito de la Comunidad Valenciana regule esta materia y que comprende la organización y funcionamiento de las comisiones de asistencia jurídica gratuita, el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, así como la organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas. Asimismo se regula la subvención y supervisión de los servicios y la asistencia pericial igualmente gratuita.

Finalmente, el cuarto Decreto que viene a desarrollar la Ley aprobada a nivel de Estado, es el Decreto 301/1997, de 16 de diciembre, por el que se establecen las Normas en materia de mediación de seguros privados. En este sentido se desarrolla, por un lado, la Ley 9/1992, de 30 abril, de Mediación de seguros privados, que a su vez había sido modificada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 330/1994, de 15 de diciembre, por lo que es necesario, en el ámbito de la Comunidad Valenciana y dentro del ámbito competencial que le reconoce el artículo 32.1.4 del Estatuto de Autonomía, la regulación mediante este decreto de los agentes de seguros, corredores de seguros, colegios de mediadores de seguros titulados, etc.

C) Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido ocho los sectores en los que se han incidido con una mayor importancia a lo largo de 1997. Estos sectores son los de educación, daños ocasionados por catástrofes, medio ambiente, sanidad, deportes y pesca. Como puede observarse, algunos de ellos se repiten, al igual que en informes anteriores, pero quizá la novedad sea este año la aparición de disposiciones específicas en materia deportiva y de pesca que eran materias que hasta el momento no aparecían con una especial incidencia dentro de estas normas sectoriales.

Comenzando por la materia que tiene más normas, que es el tema de educación, distinguiremos, entre las normas dictadas en materia universitaria y aquellas dictadas en materia del resto de las enseñanzas no universitarias. Además de la norma antes indicada de desarrollo de la Ley de creación de la Universidad

Miguel Hernández de Elche, hemos de destacar, por un lado, el Decreto 5/1997, de 28 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Jaume I de Castellón, si bien hay que destacar que el Gobierno valenciano aprueba con carácter provisional los artículos 75.1 y 75.2 referentes a la elección de los directores de departamento, y el 138.4 referente al destino de los recursos procedentes de convenios y contratos. Por lo demás, los Estatutos regulan, como es tradicional, toda la estructura universitaria de una manera completa. También en materia universitaria, como consecuencia de la creación de la nueva Universidad se dicta el Decreto 138/1997, de 1 de abril, por el que se readscriben los centros y enseñanzas de titularidad pública existentes en la provincia de Alicante a la Universidad Miguel Hernández de Elche. Como se recordará, en el Informe anterior, la creación de esta Universidad tuvo todo un gran debate, precisamente centrado en esta readscripción de centros. De ello la importancia de este Decreto mediante el cual se adscriben a la Universidad Miguel Hernández de Elche las enseñanzas y centros de titularidad pública existentes en la provincia de Alicante y provinientes de la Universidad de Alicante (Medicina, Estadística y Neurociencias), y de la Universidad Politécnica de Valencia (Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Técnico Agrícola, en algunas de sus especialidades).

Como indicamos al inicio de esta crónica, 1997 ha sido afectado por diversas catástrofes además de las que ya provenían de años anteriores. En este sentido, se van dictando a lo largo del año un total de tres importantes decretos que vienen a intentar tomar las medidas pertinentes para paliar las situaciones causadas por estas catástrofes.

El primero, que es el Decreto 160/1997, de 29 de abril, lo que hace es prorrogar las ayudas que se habían establecido ya en 1993 para los titulares de explotaciones que resultaron afectados por las bajas temperaturas de mayo y junio de 1992, así como la prórroga de las ayudas del Decreto 133/1994, de 8 de julio, para determinados titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas afectadas por las altas temperaturas de julio de 1994. Como puede observarse, se trata de medidas que no afectan a daños producidos en ese año, sino las consecuencias de daños producidos en años anteriores. Sin embargo, por las graves inundaciones producidas el 30 de septiembre, fundamentalmente, en la ciudad de Alicante y otros municipios y comarcas de la Comunidad, se adoptan dos importantes medidas, que son el Decreto 253/1997, de 2 de octubre, por el que se establecen ayudas para paliar los daños producidos por las lluvias torrenciales de finales de septiembre de 1997 en la Comunidad Valenciana, y el Decreto 254/1997, también de 2 de octubre, por el que se aprueba el Convenio marco de colaboración entre la Generalidad Valenciana y las entidades financieras para ayudar a personas y empresas afectadas por los daños producidos por las lluvias torrenciales de finales de septiembre en la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere a la materia de medio ambiente, es otra de las materias que en los últimos años va teniendo un incremento de normas jurídicas. En materia de residuos, se aprueba el Decreto 202/1997, de 1 de julio, todo ello de conformidad con las correspondientes directivas comunitarias para regular la tramitación y aprobación de lo que será el definitivo Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, con relación a recursos naturales, se establece el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Espadán, mediante el Decreto 218/1997, de 30 de julio y, finalmente, hay que destacar, como indicábamos ya antes que, en materia de incendios, es un año especialmente positivo en la medida en que no hay ni grandes incendios ni grandes superficies quemadas y además hay una serie de decretos precisamente para paliar el riesgo de incendios forestales en determinadas zonas; son los Decretos 269/1997, 270/1997 y 271/1997, todos del 21 de octubre, en los que se declaran determinados montes de Ayora, Embalse de Benagéber y Requena, como zonas de actuación urgente para su defensa ante el riesgo de incendios forestales. Como puede observarse, la ausencia de incendios no obsta para que, por parte del Gobierno valenciano, se sigan adoptando medidas preventivas de esta catástrofe que ha venido afectando especialmente a la Comunidad Valenciana.

En materia de sanidad no hay demasiadas disposiciones, sólo el Decreto 16/1997, de 28 de enero, por el que se crea la Red valenciana de vigilancia de salud pública y el Decreto 187/1997, de 17 de junio, sobre horarios de atención al público, servicios de urgencia y vacaciones en las oficinas de farmacia en la Comunidad Valenciana, tema que había sido muy polémico porque una farmacia había decidido abrir todo el tiempo la veinticuatro horas.

Por lo que se refiere a la materia deportiva, que es novedosa en este año, hay que destacar, por un lado el Decreto 143/1997, de 1 de abril, por el que se integra en la Universidad de Valencia el Instituto Valenciano de Educación Física y el Decreto 145/1997, de 1 de abril, por el que se regula el Comité Valenciano de Disciplina Deportiva, desarrollándose en este sentido el Capítulo I del Título V de la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte de la Comunidad Valenciana. Aun cuando es una ley que desarrolla una ley valenciana, hemos querido trasladarla a este aspecto sectorial porque supone, juntamente con la disposición anteriormente comentada, la primera vez que después de la aprobación de la Ley del Deporte hay un desarrollo normativo en materia deportiva en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, con relación al tema de pesca, que igualmente es novedoso, destacaremos los Decretos 219/1997, de 12 de agosto, por el que se declaran zonas protegidas de interés pesquero, definiéndose aquéllas que sus fondos marinos son idóneos para la cría y reproducción de las especies marinas, quedando fijadas las mismas en el anexo, y prohibiéndose además las pesca de arrastre; el Decreto 263/1997, de 14 de octubre, por el que se regula la pesca artesanal del pulpo en aguas del litoral y, finalmente, el Decreto 268/1997, de 21 de octubre, por el que se regula la organización de la enseñanza para ejercer determinadas actividades profesionales náutico-pesqueras.

D) Otras disposiciones

En el ámbito de otras disposiciones queremos destacar, entre otras, las siguientes: en primer lugar el Decreto 166/1997, de 13 de mayo, por el que queda sin efecto la adscripción a SEPIVA, S.A. de las funciones de gestión de estaciones de ITV. Se trata de un decreto importante pues supone el paso para permitir la privatización de este servicio que hasta ahora se gestionaba exclusivamente a través de una empresa pública como era SEPIVA, S.A. Al desaparecer esta fór-

mula de gestión directa a través de esta empresa pública, se pasa al sistema de gestión indirecta en régimen concesional. En este sentido hay que recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1997, como consecuencia precisamente de un conflicto surgido entre las empresas de ITV de la Comunidad Valenciana, en la que se declara precisamente que se trata de una actividad propia de la autoridad, una función pública de soberanía y que su gestión por particulares no responde a la técnica de la autorización ni a la concesión de un servicio, sino a convenios de colaboración.

Por otro lado hay que destacar que, cumpliendo el mandato de la Comunidad Europea, se constituye en el ámbito de la Comunidad Valenciana mediante el Decreto 167/1997, de 13 de mayo, el Comité Valenciano para el Año Europeo contra el Racismo, a partir del cual se llevan a cabo toda una serie de actividades formando parte del mismo representantes de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, organizaciones sindicales y empresariales y, sobre todo, organizaciones especializadas en lucha contra el racismo. En otro orden de cosas, es de destacar también la decisión mediante el Decreto 174/1997, de 20 de mayo, de la declaración de una Comisión Especial para la implantación del euro, de tal manera que se intenta coordinar una serie de planes sectoriales para la introducción del euro en el ámbito de cada una de las Consejerías.

Dentro de los proyectos llamados emblemáticos que el Gobierno valenciano lleva a cabo, además del anuncio y la concreción del Proyecto *Terra Mítica*, junto a Benidorm, es de destacar el paso administrativo que se da mediante el Decreto 203/1997, de 1 de julio, por el que se constituye la sociedad anónima denominada «*Proyecto Cultural de Castellón, S.A.*», con un capital inicial de quinientos millones de pesetas, con la finalidad de poner en marcha el que será en el futuro inmediato el tercer proyecto de tipo cultural que el Gobierno valenciano pretende crear en el territorio de la Comunidad Valenciana.

Por lo demás, por último habría que destacar al menos como aspecto interesante el Decreto 232/1997, de 2 de septiembre, por el que se crea el Observatorio de publicidad no sexista en la Comunidad Valenciana que tiene como finalidad actuar ante las denuncias que se presenten por anuncios sexistas en los medios de comunicación valencianos, así como para analizar la publicidad de las empresas.

Conflictividad jurídica

Con relación a la conflictividad jurídica, hay que destacar en primer lugar, la interposición del recurso 1275/1997, por cincuenta diputados de las Cortes Generales pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista contra determinados preceptos de la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche. Se trata sobre todo de hacer hincapié especialmente en que dicha Universidad no puede formarse a partir de la supresión de determinadas enseñanzas en la Universidad de Alicante.

Por otro lado se plantea una nueva cuestión de inconstitucionalidad que es la número 4450/1996, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sobre el artículo 17.3

de la Ley 4/1984, de 13 de junio, y contra el artículo 17.3 del Decreto-Ley de 26 de junio de 1991, ambos del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Generalidad Valenciana. En ambos casos lo que se solicita a las Cortes y al Gobierno valenciano es la posibilidad de acumular o no esta cuestión de inconstitucionalidad con la que sobre la misma materia estaba ya anteriormente interpuesta, que es la 2718/1996, dimanante del recurso de amparo 2269/1991, referido, como decimos, al apartado tercero del artículo 17 de la Ley antes referida 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana.

Otra novedad importante es que se produce el desestimiento del recurso de amparo número 4049/1995, que interpuso en su momento el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes Valencianas contra la Resolución 94/IV, de 27 de julio, de la Mesa de las Cortes Valencianas, en que resolvía a su vez el recurso interpuesto en su día por el portavoz del Grupo Parlamentario Nacionalista *Unió Valenciana*, sobre composición de los órganos de la Cámara. La modificación habida en la composición de las Cortes Valencianas con la creación del Grupo Mixto no afecta en la nueva composición de la Diputación Permanente al Grupo Parlamentario Socialista.

Por lo demás, y además de todo lo indicado, hay que recordar que continúan pendientes todavía de resolución por el Tribunal los recursos de inconstitucionalidad números 1977/1989, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 7.4 de la Ley 6/1989, de Ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana; recurso de inconstitucionalidad número 839/1992, contra el artículo 27.1, apartado 1, de la Ley 7/1991, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio de 1992, interpuesto también por el Presidente del Gobierno; el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional primera de la Ley 3/1995, de modificación de la Ley 11/1985, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, interpuesto también por el Presidente del Gobierno; y el recurso de inconstitucionalidad 1279/1996, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional tercera de la Ley 8/1985, de Medidas fiscales, administrativas y de organización.

Aún cuando no fue fruto de un recurso de inconstitucionalidad, sino de un amparo constitucional, hay que destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/97, en la que se estiman las pretensiones de la entidad recurrente, la Universidad de Valencia, en un procedimiento de amparo constitucional fundamentado en la noción de la autonomía universitaria, pero que tiene especial repercusión en materia lingüística. Efectivamente la cuestión que se le plantea al Tribunal consiste en averiguar si vulneraban la autonomía universitaria aquellas decisiones judiciales que prohibían a la Universidad de Valencia dar el nombre «catalán» a su lengua propia, como sinónimo del «valenciano» que es la denominación utilizada en el Estatuto de Autonomía para designar la lengua autonómica cooficial con el castellano. El argumento del Tribunal Constitucional se basa en considerar que ambas denominaciones no son excluyentes y que la referencia en el Estatuto a la denominación «valenciano» no impide el uso de otras maneras de denominación para designar a la lengua de la Comunidad Autónoma. Todo ello se basa en razones de tipo científico filológico estimadas por el Tribunal Constitucional y que tienen repercusión en la denominación de diversas áreas de conocimiento en el ámbito de la Universidad de

Valencia. Lo más importante de esta Sentencia fue por un lado, que para estimar la sentencia judicial del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el Tribunal Constitucional incorpora a su decisión elementos complementarios de orden metajurídico para este caso científico filológico que en esta ocasión aparecen como necesarios para una solución razonable. Por oro lado, hay que recordar que esta Sentencia dio pie a todo un debate parlamentario que comenzó con la comparecencia del propio Presidente de la Generalidad, a petición propia, que se realizó el día 29 de abril, y que acabó con la aprobación de la Resolución por el Pleno de las Cortes Valencianas.

Así pues, como puede observarse, la Comunidad Valenciana sigue manteniendo un nivel muy bajo de conflictividad con el Gobierno del Estado tal y como apuntábamos ya en el Informe del año anterior.

Actividad institucional

Durante el año 1997, desde el punto de vista del funcionamiento de las Instituciones de la Comunidad Valenciana, queremos destacar, como indicábamos al principio, los importantes cambios que se producen políticamente hablando. Ya apuntábamos en primer lugar la nueva composición del Gobierno valenciano con el cambio que se produce el 22 de febrero, como consecuencia de la renovación del pacto de Gobierno entre el Partido Popular y Unió Valenciana, lo que supone una reestructuración del Gobierno valenciano en el sentido de desaparecer la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales cuyo titular cesa como tal, José Sanmartín Esplugues, y estableciéndose, una reestructuración de consejerías, como hemos apuntado, que políticamente tiene su importancia, sobre todo en el desdoblamiento de las Consejerías de Agricultura, Pesca y Alimentación, por un lado, y de Medio Ambiente, por otro, ya que son dos las que corresponden, dentro de la estructura del Gobierno, a Unió Valenciana. Por otro lado, la desaparición de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales da paso a la aparición de una nueva Consejería de Bienestar Social y la redistribución entre las diferentes Consejerías de las competencias.

Concretamente, en el caso de la propia Presidencia de la Generalidad, desaparecen en su ámbito organizativo las Relaciones Externas que pasan a la Consejería de Presidencia. En el caso de Economía, Hacienda y Administración Pública, se asumen las competencias de Función Pública y Modernización de las Administraciones Públicas que antes eran competencia de la Consejería de Presidencia. Por lo que se refiere a Presidencia, asume las Relaciones Externas, que antes correspondían a la propia Presidencia de la Generalidad y cede, por un lado a Economía, Hacienda y Administración Pública las competencias de Modernización de las Administraciones Públicas y Función Pública, y a Bienestar Social las de Justicia.

En el caso de Cultura, Educación y Ciencia, la modificación más importante es que las competencias en materia de Deportes pasan a la nueva Consejería de Bienestar Social. En el ámbito de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, ésta asume todas las materias de Trabajo.

Otra novedad importante es que en esta reestructuración del Gobierno valenciano se crea en todas las Consejerías dependientes de consejeros del Partido Popular la figura del Subsecretario, cosa que no se produce en las Consejerías dependientes de Unió Valenciana, es decir, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente. Este es un aspecto importante pues denota una cierta manera distinta de concebir la organización interna del Gobierno valenciano por los dos socios de gobierno.

Por lo demás, hay que recordar que todo este nuevo pacto de gobierno se traduce, como indicábamos al inicio de esta crónica en que continúa Unió Valenciana presidiendo las Cortes Valencianas, en este caso con Héctor Villalba Chirivella, quien es elegido el 12 de febrero precisamente como primera manifestación de la renovación del pacto antes de la propia remodelación del Gobierno.

Por lo que se refiere concretamente a la actividad de las Cortes Valencianas, una vez más aparece como uno de los Parlamentos autonómicos con una mayor actividad. Baste pensar, como datos globales, que durante el año 1997 hubo un total de 271 comparecencias, que se tramitaron 16 proyectos de ley o que el número de preguntas tramitadas se acercó a las seis mil.

El Presidente del Consejo compareció ante las Cortes para responder a preguntas de interés general los días 13 de febrero, 20 de febrero, 16 de abril, 30 de abril, 22 de mayo, 16 de octubre, 20 de octubre, 4 de diciembre y 19 de diciembre, es decir, en nueve ocasiones. Por otro lado, hay que destacar la finalización del trabajo de la Comisión de Investigación sobre las contrataciones realizadas por VACICO, S.A. durante 1994 y 1995, que se aprueba con un voto particular del Grupo Parlamentario Socialista, y la creación después de las inundaciones de octubre, por Resolución 265/IV, de 12 de noviembre, de una nueva Comisión, no permanente, especial para el Estudio de riesgos, prevención y situaciones de emergencia y sus posibles consecuencias en la Comunidad Valenciana.

Por lo demás, en cuanto a la reforma del Estatuto, se continúa en los trabajos de la Ponencia que es nombrada al efecto, sin que al finalizar el año haya trascendido la marcha de sus trabajos.

Entre los grandes debates hay que destacar el habido el 27 de febrero en que comparece el presidente de la Generalidad para dar cuenta de la nueva estructura del Gobierno valenciano después de la remodelación efectuada, o la comparecencia que se realiza el 9 de abril ante el pleno, a petición propia, por el consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes para informar ante las noticias aparecidas en los medios de comunicación ante su posible procesamiento. Por lo demás, es de destacar los debates habidos los días 16, 17, y 18 de septiembre, en que tiene lugar el debate de Política general que concluyó con la aprobación de 28 resoluciones subsiguientes al mismo, entre ellas hay que destacar, sobre todo, la Resolución 217/IV, de 17 de septiembre, sobre emisión por el *Consell Valencià de Cultura*, de dictámenes respecto a las cuestiones lingüísticas que afectan al pueblo valenciano, dicha decisión se verá acompañada luego por el pacto al que se llegó a finales de diciembre para la renovación del *Consell Valencià de Cultura*, siendo once los miembros que correspondía en esta ocasión modificar.

Parlamentariamente hablando, hay que reseñar también la aparición del

Grupo Mixto, primero con el diputado Rafael Ferraro Sebastiá, que había concurrido a las elecciones dentro de las listas de Unió Valenciana, pero que al acceder a su condición de diputado para ocupar el escaño dejado por el fallecimiento de Vicente González Lizondo, decide no entrar en el Grupo Parlamentario Nacionalista *Unió Valenciana* e integrarse en el Grupo Mixto. Más tarde, después del verano, al producirse la crisis a nivel de Estado de Izquierda Unida, tiene especial repercusión en la Comunidad Valenciana y tres diputados pertenecientes al partido *Nova Esquerra*, integrantes hasta ese momento de la coalición de Izquierda Unida, deciden pasarse al Grupo Mixto y son los diputados Albert Taberner i Ferrer, Pedro Zamora Suárez y Francesc Colomer i Sánchez.

Finalmente, hay que destacar también, por un lado la rapidez con que se desarrolla la sesión informativa en que el Gobierno da cuenta, el 2 de octubre, cuarenta y ocho horas después de ocurrir las inundaciones en la ciudad de Alicante y en la comarca de *L'Alacantí* y otras comarcas valencianas, y la celebración de las Cortes Valencianas de una sesión plenaria en *La Seu* de Xàtiva, capital de la comarca de La Costera, conmemorativa de la reunión de las Cortes Forales en dicho lugar, así como la celebración del Año de Ausiàs March, impulsado por las propias Cortes Valencianas.

Con relación a las demás Instituciones, hay que destacar únicamente el fallecimiento que se produce al final del año del Presidente del Consejo Jurídico Consultivo, Emilio Attard Alonso, y con relación a esta misma Institución el hecho de que durante 1997, comienza a funcionar con normalidad emitiendo los dictámenes preceptivos tanto al Gobierno como a los proyectos de ley que son remitidos a las Cortes Valencianas. Por su parte, tanto la Sindicatura de Cuentas como el *Síndic de Greuges,* continúan con toda normalidad durante este año.

Finalmente, para acabar, hay que indicar que durante el año 1997 y de acuerdo con el techo máximo de transferencias fijado por el Estatuto de Autonomía, continúan las transferencias de competencias a la Generalidad. En esta ocasión se trata de los Reales Decretos 491/1997, de 14 de abril, sobre ampliación de los medios personales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia por el Real Decreto 1950/1996, de 23 de agosto; el Real Decreto 492/1997, de 14 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de Agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), traspasados a la Comunidad Valenciana por Real Decreto 2307/1996, de 31 de octubre, y el Real Decreto 493/1997, de 14 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana en materia de Agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), por el Real Decreto 2308/1996, de 31 de octubre.

Como puede observarse se trata de ir completando el marco competencial de la Generalidad Valenciana, que supone, como ya indicábamos al final del Informe del año anterior, que la misma forma parte de las Comunidades Autónomas que, juntamente con el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Canarias, sigue manteniendo el máximo nivel de competencias.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición a 1-I-1997:

Popular: 42

Socialista: 32

Esquerra Unida-Els Verds: 10

Nacionalista Unió Valenciana: 4. El uno de enero todavía continuaba una vacante al haber fallecido el día 23 de diciembre de 1996 el anterior Presidente de las Cortes Valencianas, Vicente González Lizondo que pertenecía al Grupo mixto al haber sido expulsado de su Grupo Parlamentario (Nacionalista Unió Valenciana)

Composición a 31-XII-1997:

Popular: 42

Socialista: 32

Esquerra Unida-Els Verds: 7

Nacionalista Unió Valenciana: 4

Mixto: 4. El Grupo Mixto está integrado por Rafael Ferraro Sebastià que ha sustituido al fallecido Vicente González Lizondo y por los diputados Albert Taberner i Ferrer, Pedro Zamora Suárez y Francesc Colomer Sánchez que han pasado del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds al Mixto

Estructura del Gobierno

A 31-XII-1997:

Presidente: Eduardo Zaplana Hernández-Soro.

Número de Consejerías: 9

Presidencia: José Joaquín Ripoll Serrano

Economía, Hacienda y Administración Pública: José Luis Olivas Martínez

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Luis Fernando Cartagena Travesedo

Cultura, Educación y Ciencia: Francisco E. Camps Ortiz
Sanidad: Joaquín Farnós Gauchía
Empleo, Industria y Comercio: Diego Such Pérez
Agricultura, Pesca y Alimentación: Maria Àngels Ramón-Llin Martínez
Medio Ambiente: José Manuel Castellá Almiñana
Bienestar Social: Marcela Miró Pérez

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP (42) y UV (4)

Composición del Gobierno: de coalición (PP la Presidencia y todas las Consejerías excepto las de Agricultura, Pesca y Alimentación; y la de Medio Ambiente que corresponden a UV.

Cambios de Gobierno

El 21 de febrero cesa como Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales, José Sanmartín Esplugues, y se nombran nuevos Consejeros de Cultura, Educación y Ciencia –Francisco E. Camps Ortiz– y de Medio Ambiente –José Manuel Castellá Almiñana–. Por su parte Marcela Miró Pérez pasa de Consejera de Cultura, Educación y Ciencia a Consejera de Bienestar Social (21 de febrero de 1997).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de Reprobación

Ninguna.

Debates y Resoluciones aprobadas

Datos Generales

Proyectos de Ley tramitados: 16 (15 leyes aprobadas)
Proposiciones de Ley tramitadas: 3
Proposiciones no de Ley: 351
Interpelaciones: 83

Mociones: 29 (9 aprobadas)
Preguntas: 5.653
Comparecencias: 271
Solicitudes de documentación: 502

Resoluciones y debates más importantes

El día 12 de febrero las Cortes eligieron nuevo Presidente: Héctor Villalba Chirivella, del Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana.

El día 27 de febrero comparece el Presidente de la Generalidad para dar cuenta de la nueva estructura del Gobierno valenciano después de la remodelación efectuada.

El día 9 de abril comparece a petición propia el Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes ante las informaciones aparecidas en los medios de comunicación sobre su posible procesamiento.

El día 29 de abril se debate la comunicación del Gobierno valenciano que realiza ante las Cortes el Presidente de la Generalidad sobre la sentencia del Tribunal Constitucional en el recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Valencia.

Los días 16, 17 y 18 de septiembre tuvo lugar el debate de política general que concluyó con la aprobación de 28 Resoluciones subsiguientes al mismo.

El día 2 de octubre, cuando todavía algunos barrios de la ciudad de Alicante estaban cubiertos de agua y barro, se celebró un debate sobre las inundaciones que afectaron a esta ciudad, la comarca de l'Alacantí y otras comarcas valencianas apenas cuarenta y ocho horas antes.

Las Cortes Valencianas celebraron un Pleno en la Seu de Xàtiva –capital de la Comarca de la Costera– conmemorativo de una reunión de las Cortes forales en dicho lugar y como celebración del Año de Ausiàs March, impulsado por las propias Cortes Valencianas.

Por otro lado el Presidente de la Generalidad Valenciana ha comparecido para responder a preguntas de interés general los días: 13 de febrero, 20 de febrero, 16 de abril, 30 de abril, 22 de mayo, 16 de octubre, 20 de octubre, 4 de diciembre y 19 de diciembre.

Las *Resoluciones y Mociones* más importantes aprobadas durante el año 1997 fueron las siguientes:

Resolución 188/IV, de 23 de abril, de Dictamen de la Comisión de investigación sobre las contrataciones realizadas por VACICO, SA, durante 1994 y 1995 a la empresa 2D-3D sobre la Ciudad de las Ciencias y todos los antecedentes y consecuencias relacionadas con estas contrataciones (con un voto particular del Grupo Palamentario Socialista).

Resolución 189/IV, de 24 de abril, sobre disconformidad con la decisión de emisión, acuñación y puesta en circulación de monedas con la efigie de Felipe V.

Resoluciones 190, 191 y 192/IV, de 29 de abril, subsiguientes al debate de la comunicación del Consell a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional en el recurso de amparo interpuesto por la Universitat de València.

Resolución 196/IV, de 6 de mayo, sobre total gratuidad de las autopistas y autovías en construcción o a construir.

Resolución 217/IV, de 17 de septiembre, sobre emisión por el Consell Valencià de Cultura de dictámenes respecto a las cuestiones lingüísticas.

Resolución 249/IV, de 8 de octubre, sobre derogación del Decreto 187/1994, por el que se regula la supervisión de materiales didácticos curriculares.

Resolución 265/IV, de 12 de noviembre, de creación de una Comisión no permanente especial para el estudio de los riesgos, prevención y situaciones de emergencia y sus posibles consecuencias en la Comunidad Valenciana.

Moción 17/IV, de 30 de abril, sobre impedimento de la prórroga de la concesión de la autopista A-7 más allá del 2006.

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

La llamada Ley de acompañamiento modifica parcialmente las Leyes de la Sindicatura de Cuentas y del Consejo Jurídico Consultivo. El Consejo comienza a funcionar con normalidad emitiendo sus dictámenes. El 18 de diciembre falleció el Presidente del Consejo Jurídico Consultivo, Emilio Attard Alonso.

EXTREMADURA

Pablo Pérez Tremps

Rasgos generales

La Comunidad Autónoma de Extremadura, a lo largo de 1997, ha visto marcada su vida política e institucional por la tensión entre populares y socialistas con una doble proyección; por una parte, la Junta de Extremadura, y en particular su Presidente, han hecho del ataque contra la política autonómica estatal, producto del pacto entre Partido Popular y nacionalistas, su objetivo más claro; la manifestación más palpable de esta posición política ha sido, sin lugar a dudas, la ya anunciada en el Informe de 1996 impugnación a principios de año del nuevo sistema de financiación autonómica. Por otra parte, la posición de gobierno sin mayoría absoluta que tienen los socialistas en Extremadura se ha traducido en que durante buena parte del año se reprodujera la situación de inestabilidad institucional, especialmente en la Asamblea, como consecuencia de la acción opositora conjunta del Partido Popular e Izquierda Unida; no obstante, la fractura abierta en esta coalición como consecuencia de la expulsión de Nueva Izquierda repercutió de manera singular en Extremadura ya que supuso la división dentro del grupo parlamentario que poseía dicha coalición y, como consecuencia de ello, la pérdida de la Presidencia de la Asamblea, la desaparición del propio grupo y el correspondiente debilitamiento de la oposición de populares e Izquierda Unida, lo que ha traído un claro respiro para la acción de gobierno del Ejecutivo. La prueba más clara, seguramente, ha sido la aprobación con el apoyo de IU de la *Ley 11/1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1998*, aprobación que, sin embargo, no fue posible el año anterior ante la oposición en bloque de PP e IU-Los Verdes.

Por lo que respecta a la situación de las fuerzas políticas, el dato más significativo es la continuidad, excepción hecha de IU, en la que se ha sentido la crisis provocada por la expulsión de Nueva Izquierda con repercusiones institucionales importantes, como se acaba de ver y más adelante se desarrollará. El PSOE ha visto ratificado en sus congresos locales y regionales el liderazgo del Presidente de la Junta, sin que, además, exista viso alguno de sucesión ni en el partido ni en la candidatura electoral que en su día deba competir en los comicios autonómicos, y ello a pesar de que el Sr. Rodríguez Ibarra aún no haya manifestado su voluntad de volver a encabezar las listas socialistas. También el PP mantiene su continuidad, permaneciendo abierta la duda respecto de si el Presidente del Senado, Sr. Barrero, encabezará la candidatura popular en las elecciones autonómicas, lo que muy posiblemente dependa de cuándo se celebren elecciones generales. A este respecto hay que resaltar, también, que la doble condición de Presidente de la Cámara de representación territorial y de líder de la oposición

regional ha planteado menos problemas que en el año anterior, aunque sigue suscitando alguna contradicción y ofreciendo un flanco de ataque a los socialistas.

En relación con la prevista reforma del Estatuto de Autonomía, han continuado los trabajos; mediante acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 22 de mayo, y a iniciativa de todos los grupos parlamentarios, se creó una Comisión no Permanente de Reforma del Estatuto de Autonomía (BOAE nº 114, de 5 de junio de 1997). No obstante, no se han alcanzado acuerdos palpables; las discrepancias entre populares y socialistas siguen estando patentes aunque algunas de ellas parezcan, a veces, más que auténticas discrepancias, excusas recíprocas para no dar supuestas «bazas» políticas al contrincante. Y ello es especialmente así por el clima de enfrentamiento existente entre el Gobierno de la Nación y los populares extremeños, de un lado, y el Ejecutivo y los socialistas extremeños, de otro.

Por último dentro de estas observaciones generales, hay que reseñar que a finales de año se han dictado tres Reales Decretos por los cuales se traspasan funciones y servicios a la Comunidad Autónoma en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (R.D. 2024/97), y de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (R.D. 2025/97), y se amplían los inmuebles traspasados (R.D. 2026/97).

El conflicto de la financiación

Como ya se ha adelantado, uno de los elementos centrales de la política del ejecutivo autonómico, y muy especialmente, de su Presidente tanto en el ámbito estrictamente regional como en el estatal lo constituye el tema de la financiación autonómica. En efecto, ha sido el ejecutivo extremeño el que primero y de forma más contundente y tenaz se opuso al modelo de financiación pactado entre PP y nacionalistas en 1996; ello sirve, a la vez, para intentar dejar «fuera de juego» al PP regional, que debe moverse entre el apoyo al gobierno estatal y la justificación de un modelo de financiación tachado, entre otras cosas, de insolidario y dañino para los intereses de una Comunidad Autónoma como Extremadura con niveles de desarrollo y de renta sensiblemente inferiores a la media nacional.

Según se ha visto, el dato institucional más claro de ese conflicto lo constituye la impugnación a principios de año, y con el impulso de la Asamblea de Extremadura sin votos en contra, de las tres leyes que formalizaron el nuevo modelo de financiación mediante la interposición de tres recursos de inconstitucionalidad contra la *Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA*, contra la *Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997*, y contra la *Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias*; meses más tarde, estas impugnaciones se completaron con la del *Real Decreto-Ley 7/1997, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997*. Aunque formalmente son, pues, cuatro los recursos presentados, desde el punto de vista material la impugnación constituye un todo, que, de manera muy resumida, responde a los siguientes motivos.

1°.– La remisión que la Ley de Presupuestos Generales del Estado hace a los Acuerdos de Política Fiscal y Financiera, no publicados en el momento de aprobarse aquélla, resulta contraria al principio de publicidad de las normas.

2°.– El nuevo modelo de financiación resulta contrario al principio de solidaridad ya que implica una fuerte territorialización de los ingresos con la correspondiente disminución de los ingresos estatales, a partir de los cuales debe hacerse efectivo el principio de solidaridad. Además, ese efecto no se compensa mediante mecanismos de redistribución. Así, el Fondo de Compensación Interterritorial resulta insuficiente, y los mecanismos previstos por el nuevo modelo ni siquiera existen aún. Pero, además, estos mecanismos, con pequeñas salvedades, no son instrumentos para garantizar la solidaridad, entre otras razones, porque dejan sin valorar la situación de partida de las distintas Comunidades por lo que su efecto básico será consolidar e, incluso, acentuar las actuales diferencias.

3°.– El nuevo modelo implica la vulneración del principio de igualdad de las Comunidades Autónomas ya que se ha establecido fórmulas de financiación distintas para unas Comunidades Autónomas y otras sin habilitación constitucional alguna para ello puesto que dicha habilitación sólo existe para las Comunidades insulares, las forales, Ceuta y Melilla.

4°.– El nuevo modelo no ha respetado el sistema de fuentes ya que implica una modificación extraestatutaria del bloque de la constitucionalidad sin haberse utilizado ninguno de los instrumentos constitucionalmente previstos para ese fin: leyes marco y leyes de transferencia o delegación del art. 150.1 y 2.

5°.– El reconocimiento a las Comunidades Autónomas de potestades normativas en relación con parte del IRPF resulta contrario al principio de igualdad de los ciudadanos, tratándose de una condición que garantiza la igualdad de éstos (art. 139 en relación con el art. 31.1 de la Constitución) y, por tanto, resultando competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.1 de la Constitución.

6°.– La tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias o no es susceptible de ser cedida puesto que no lo permite el art. 157.1 de la Constitución al no prever las tasas como objeto de cesión, o es un tributo propio de las Comunidades Autónomas vinculado a sus competencias sobre juego y, en consecuencia, tampoco es susceptible de cesión.

7°.– La participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos territoriales del IRPF no es encuadrable en el concepto de «otras participaciones en los ingresos del Estado» del art. 157.1.a) de la Constitución; pero, aunque así se admitiera, en todo caso resultaría incompatible con el art. 13 de la LOFCA, que se refiere a un único porcentaje de participación, que debe aplicarse, lógicamente, sobre una base también única constituida por la recaudación de los impuestos estatales no cedidos.

8°.– La cesión del rendimiento del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones vulnera el principio de territorialidad fiscal del art. 157.2 de la Constitución ya que el nuevo modelo prevé la posibilidad de adoptar en relación con esos impuestos medidas tributarias con claros efectos extraterritoriales.

Por su lado, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real

Decreto-Ley 7/1997, en cuanto aplicación del nuevo modelo, viene a reiterar algunos de los anteriores argumentos, entendiendo, además, que la forma de Decreto-Ley para aprobar los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado resulta constitucionalmente inadmisible.

A parte de la dimensión procesal del conflicto sobre el nuevo modelo de financiación, y dejando a un lado los múltiples y más o menos puntuales embates políticos al respecto, cabe recordar que la misma Resolución 50/IV de la Asamblea de Extremadura que instara a la Junta de recurrir ese modelo de financiación solicitó que se convocara un *referéndum* en Extremadura para pronunciarse sobre su aceptación. Lo cierto es que el Presidente del Gobierno nunca ha contestado formalmente a dicha petición de la Asamblea. La celebración de un *referéndum* de esta naturaleza seguramente tiene difícil encaje en la lógica democrática de un Estado descentralizado; ahora bien, también resulta claro que el silencio del Gobierno estatal ante una petición del legislativo de una Comunidad Autónoma resulta difícilmente defendible al menos desde la perspectiva de las relaciones de lealtad y cortesía constitucional que debe presidir el funcionamiento de un Estado compuesto. Ello ha dado lugar a que una y otra vez se recuerde que no ha habido respuesta institucional a la petición de la Asamblea, dando pie a los reproches políticos, abriendo un nuevo flanco de ataque a los populares regionales y creando un caldo de cultivo para propuestas aún más «ilógicas» desde la perspectiva del Estado descentralizado, cercanas, en ocasiones, a la invitación a una cierta «rebeldía constitucional». Al mismo tiempo, ello está repercutiendo en el debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía ya que los socialistas quieren formalizar en él lo que las relaciones institucionales no garantizan: la posibilidad de celebrar un *referéndum* regional.

Pero el tema de la financiación, entendido en sentido amplio, no se detiene en el conflicto político y jurisdiccional sobre el nuevo modelo; se ha extendido, también, a la cuestión de la denominada «Deuda Histórica», que se ha reavivado por toda la izquierda ante el ambiente creado en relación con el modelo de financiación, aunque la propia Junta insiste en plantearlo independientemente invocando su fundamento jurídico estatutario (D.A. 2ª). A este respecto baste con destacar que el 27 de febrero de 1997 se constituyó en la Asamblea de Extremadura una Comisión no permanente de estudio denominada Comisión Parlamentaria de la Deuda Histórica (Resolución 70/IV, subsiguiente a la Moción 22-IV). Dando un paso más, el 30 de octubre se acordó por la Asamblea instar a la Junta para que reclamara una reunión urgente de la Comisión Mixta de Transferencias para tratar monográficamente el tema de las futuras asignaciones a Extremadura en concepto de «Deuda Histórica» (*BOAE* nº 91, de 5 de marzo de 1997); unos días después, el 13 de noviembre, se aprobó la Resolución 99/IV por la que se insta al Gobierno de la Nación a un nuevo pago de la denominada «Deuda Histórica» en la línea que iniciara el último ejecutivo socialista estatal (*BOAE* nº 130, de 20 de noviembre de 1997).

Ejercicio de las competencias

Por lo que respecta al ejercicio de competencias, hay que comenzar constatando una línea de continuidad respecto de lo sucedido en el año anterior; la bonanza climatológica y la económica han contribuido a seguir reconduciendo la política agrícola y ganadera a su importancia natural (ya de por sí significativa), adquiriendo en cambio mayor protagonismo las competencias asumidas en los últimos años, y abriéndose las actuaciones en nuevas materias.

Actividad legislativa

La actividad legislativa se ha situado, desde el punto de vista cuantitativo, en términos similares a años anteriores, habiéndose aprobado catorce leyes aunque sólo once de ellas han sido efectivamente promulgadas y publicadas en 1997, quedando dos pendientes de publicación en 1998 y habiéndose retirado, curiosamente, antes de la publicación otra; se trata de la Ley del Consejo de Cuentas que, aunque llegó a ser aprobada, con posterioridad se detectó que la introducción de una enmienda en el Pleno obligaba a su devolución a la Comisión para dar una nueva redacción armónica del texto aprobado que eliminara ciertas incongruencias (art. 119 del Reglamento de la Asamblea); al haberse omitido dicho trámite, el texto resultaba incongruente, motivo por el cual la antigua Presidenta de la Asamblea indicó que no se procediera a la publicación.

Atendiendo a su dimensión material, dos de esas leyes tienen naturaleza presupuestaria: la ya citada *Ley 11/1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1998*, y la *Ley 9/1997, de Concesión de Créditos Extraordinarios y Suplementos de Créditos para financiar gastos no contemplados en el Presupuesto prorrogado para 1997*, cuya denominación pone de manifiesto claramente su finalidad.

Otras tres Leyes se limitan a introducir modificaciones más o menos puntuales en normas anteriores; así, la Ley 1/1997, modifica el controvertido art. 11 de la *Ley 3/1996, de Atención Farmacéutica*, atendiendo una indicación del Defensor del Pueblo que señalaba que la exigencia de tres años de empadronamiento para obtener oficinas de farmacia podría resultar discriminatoria tanto desde el punto de vista del ordenamiento interno como del ordenamiento comunitario; no obstante, no se han modificado otros extremos muy discutidos de esta Ley que fueron, incluso, impugnados en su día por el Gobierno de la Nación. Más puntual aún es la reforma introducida por la Ley 5/1997 en la *Ley 5/1992, sobre ordenación de las producciones agrarias de Extremadura*, ya que su finalidad es exclusivamente ampliar con el espárrago la lista de cultivos susceptibles de ser fomentados con líneas de apoyo. Por último, dentro de este grupo está la Ley 10/1997 reforma la *Ley 5/1985, de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; se trata de un reforma de mayor calado, si bien no supone novedades dignas de llamar la atención: ampliación de algunas causas de incompatibilidad, mejoras de control, régimen sancionador, actualización del catálogo de autoridades afectadas, etc....; se pretende, en definitiva, poner al día

la regulación de una materia que en los últimos años ha sufrido profundas innovaciones en todos los ámbitos políticos.

Tres Leyes pueden encuadrarse dentro del capítulo del ejercicio de la potestad legislativa como medio de adopción de decisiones sectoriales. Por un lado, la *Ley 3/1997, de extinción de las Cámaras Agrarias Locales,* ha hecho uso de la facultad que en tal sentido reconoce la *Ley 23/1986, de Bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias,* modificada por leyes posteriores; en consecuencia se ha adoptado la decisión de extinguir las citadas Cámaras de ámbito local, regulándose los distintos aspectos que dicha extinción supone, entre otros, la devolución de bienes que provinieran de incautaciones a organizaciones políticas o sindicales como consecuencia de la Guerra Civil. Por su parte, la *Ley 4/1997, de medidas de prevención y control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad,* ha servido para fijar una línea política muy restrictiva en ese terreno. Mención especial dentro del capítulo legislativo ha de tener la Ley *7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el Medio Ambiente.* Mediante esta norma se ha introducido una «Ecotasa» en un sector con una gran implantación en la Comunidad Autónoma y con una enorme importancia económica, aunque ciertamente esa importancia trascienda, con mucho, del ámbito territorial extremeño. La finalidad confesa de la norma no es fiscal en sentido estricto, sino de protección del medio ambiente, bien jurídico de especial importancia económica y política para Extremadura, considerada una de las regiones de Europa menos dañada por la acción del hombre. Esta Ley ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación.

Por último dentro de este capítulo, se han aprobado tres Leyes cuyo objeto es la regulación global de sectores de actividad encuadrados dentro de las competencias regionales. La *Ley 2/1997, de Turismo de Extremadura,* realiza una regulación muy amplia de este sector, afectando a los distintos tipos de empresas turísticas, a los sectores involucrados (asociaciones, entidades, profesiones, usuarios, etc...), a la ordenación de los recursos, a la acción administrativa sobre el sector, y a su disciplina. La adopción de esta Ley viene a confirmar la importancia creciente que el sector turístico está adquiriendo dentro de la economía extremeña y la preocupación de los poderes públicos regionales por el mismo. La segunda norma que regula de manera más o menos global un sector de actividad es la *Ley 6/1997, de Bibliotecas de Extremadura.* La Ley establece el régimen general de estos establecimientos en la Comunidad Autónoma, destacándose el diseño de un Sistema Bibliotecario regional que asegura la coordinación de todas las bibliotecas públicas y de uso público, y la existencia de una infraestructuras mínimas en todo el ámbito de la región. Por su parte, la *Ley 8/1997, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura,* tiene por objeto establecer las reglas generales para que desaparezcan progresivamente las barreras que limitan la plena integración social de las personas con discapacidades. Esta regulación se proyecta al terreno de las barreras arquitectónicas, al de los transportes y a la comunicación sensorial. Se completa con la previsión de reglas técnicas sobre aspectos que inciden en la materia: ayudas, símbolos, fomento, control, etc...

Potestad reglamentaria

Es, seguramente, en el uso de la potestad reglamentaria donde de manera más clara se aprecia el ejercicio de nuevas competencias por parte de la Junta de Extremadura. Desde el punto de vista material, pueden destacarse cinco materias tanto por la cantidad de reglamentos aprobados como por la importancia de éstos. La primera es la materia «turismo», sector que, como ya se ha indicado, se ha convertido en uno de los prioritarios para la Junta dado el potencial económico que tiene en la región de Extremadura. Tres Decretos cabe destacar a este respecto; por una parte, la norma que regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Turismo creado por la Ley del Turismo (Decreto 139/1997); por otra, la regulación de las «Fiestas de Interés Turístico de Extremadura» (Decreto 152/1997), instrumento de fomento del sector; por último, el *Decreto 32/1997, por el que se regula la acción concertada con municipios y mancomunidades de municipios para la mejora y potenciación de recursos turísticos*, norma que, como es fácil de deducir, sienta las bases de la colaboración interadministrativa necesaria para un correcto desarrollo del turismo en la región.

Un segundo sector a reseñar es el cultural. También en él, entendido en sentido amplio, ha habido una intensa labor reglamentaria que va desde la regulación de prospecciones arqueológicas (Decretos 37 y 93/1997), hasta la de distintos aspectos de la rehabilitación de inmuebles (Decretos 47 y 48/1997), pasando por la creación del Consejo Asesor de Bienes de Interés Cultural de Extremadura (Decreto 86/1997).

Posiblemente el mayor número de normas reglamentarias, dejando al margen el consabido sector agrario y ganadero, procedan de la Consejería de Bienestar Social, centrándose en los títulos competenciales asistencia social y sanidad. En el terreno de la asistencia social, han sido numerosas las normas que siguen creando el marco normativo de una materia prioritaria para la Junta: servicios sociales de titularidad municipal (Decreto 12/1997), ayudas para la integración en situaciones de emergencia social (Decreto 2/1997), ayudas a la salud pública y el consumo (Decreto 13/1997) o integración social de inmigrantes (Decreto 116/1997). Especial mención debe hacerse a la creación de un Registro de Uniones de Hecho mediante el Decreto 35/1997, en el que pueden inscribirse las declaraciones de constitución, modificación y extinción de uniones de hecho no matrimoniales de convivencia estable entre parejas, con independencia de su orientación sexual. Por lo que respecta a la sanidad, una actuación importante ha estado centrada en el desarrollo de la Ley de Atención Farmacéutica, especialmente mediante el Decreto 121/1997, por el que se aprueba el su Reglamento de desarrollo en materia de oficinas de farmacia y botiquines. Pero junto a ello, se han regulado otros temas relacionados con la salud, tales como los ruidos y vibraciones (Decreto 19/1997) o distribución y venta de productos sanitarios (Decreto 68/1997), y se han completado el entramado administrativo en la materia con la creación de la Red de Vigilancia Epidemiológica (Decreto 92/1997).

En materia de agricultura y ganadería, como ya se ha indicado, se ha consolidado la línea abierta el año anterior consistente en reducir sensiblemente, que no eliminar, la actividad subvencionada, merced sobre todo al cambio de las condiciones climatológicas. Al mismo tiempo, se detecta una clara tendencia a crear un

marco que permita la mejora de la producción regulando aspectos de la sanidad vegetal y animal como los servicios de plaguicidas (Decreto 91/1997), o los medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos (Decreto 111/1997). Debe destacarse, asimismo, la adopción de dos Decretos de desarrollo de la *Ley 3/1997, de extinción de las Cámaras Agrarias Locales*, uno regulando el destino del patrimonio general y otro el del denominado «patrimonio histórico» procedente de incautaciones a organizaciones sindicales y políticas como consecuencia de la Guerra Civil, que será reintegrado a sus «herederas», tal y como se adelantara en páginas anteriores.

Por último dentro de este capítulo del ejercicio de la potestad reglamentaria, varias de las normas ya citadas en relación con el turismo y los servicios sociales, y alguna que no lo ha sido expresamente inciden, de manera directa en las Corporaciones Locales, en especial, en los Ayuntamientos. Entre las no citadas pueden destacarse el *Decreto 27/1997, por el que se aprueba el Reglamento que regula la uniformidad y acreditación de las policías locales de Extremadura, y el Decreto 112/1997, sobre procedimiento de aprobación de figuras de Planeamiento Urbanístico General en los términos municipales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; este último pretende potenciar la participación ciudadana en la elaboración de los planes mediante la obligación impuesta a los Ayuntamientos de las capitales de provincia y los de más de 25.000 habitantes de exponer al público los trabajos de elaboración del plan general y de las normas subsidiarias cuando hayan adquirido suficiente grado de desarrollo y, en todo caso, antes de la aprobación inicial, y sin perjuicio del posterior trámite de información pública.

Competencias ejecutivas

El primer dato que hay que tener presente para valorar la actividad del Ejecutivo autonómico durante 1997 es la falta de Presupuestos; *a priori*, la prórroga de los Presupuestos del año anterior debe conducir, en términos generales, a una continuidad respecto éste, tanto en medios como en objetivos, como así ha sido.

Partiendo de este hecho, poco cabe añadir a lo expuesto en Informes anteriores, consolidándose las tendencias allí marcadas, y algunas de las cuales se han señalado al referirnos a la actividad reglamentaria: subvención contenida en agricultura y ganadería, refuerzo de políticas de asistencia social y turismo, ejercicio de nuevas competencias en materias como enseñanza universitaria o sanidad, continuidad en el trabajo transfronterizo con las regiones limítrofes de Portugal, etc... En relación con la proyección exterior de la Comunidad Autónoma puede destacarse la participación de Extremadura en el núcleo de cuatro regiones europeas que han fundado la Conferencia de Regiones de la Diagonal Continental, que pretende presentarse como un «pasillo interior» que complete la presencia de los arcos atlántico y mediterráneo en el mapa regional continental dando mayor presencia a las regiones interiores, de baja densidad de población y fuerte dependencia económica agrícola.

Hay que destacar que las inundaciones habidas los días 5 y 6 de noviembre, especialmente en la Provincia de Badajoz, impusieron una rápida reacción de las

distintas Administraciones Públicas y, en concreto, de la Junta de Extremadura, que, además de las primeras medidas de urgencia, han ido adoptando posteriormente otras, especialmente ayudas públicas, tendentes a paliar los daños causados. La situación de emergencia creada hizo que, aunque fuera por unos días, las distintas Administraciones dejaran a un lado sus discrepancias políticas y actuaran de forma coordinada y eficaz.

Convenios de colaboración

La actividad convencional de la Junta de Extremadura sigue siendo muy abundante, habiéndose inscrito en el Registro de Convenios durante 1997 un total de 780. La mayor parte de estos convenios tienen como contraparte ayuntamientos y otros entes locales de la región, y por objeto la realización de distintas obras. Muchos de ellos, además, responden a un modelo único determinado para llevar a cabo tareas específicas como la construcción de paradas de autobuses o de pisos tutelados, la instalación de señales luminosas, el mantenimiento de residencias de ancianos, o el funcionamiento de aulas de música, por poner sólo algunos ejemplos. Cabe destacar, asimismo, que el convenio es, también, el instrumento elegido para canalizar las relaciones administrativas con la Universidad, habiéndose firmado casi una veintena de convenios entre ésta y la Junta o sus Consejerías.

Conflictividad

Según se vio, la conflictividad política entre el Estado y la Junta de Extremadura ha tenido un amplio reflejo en la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad, funcionando esa conflictividad en doble sentido: normas autonómicas impugnadas por el Gobierno de la Nación, y Leyes estatales impugnadas por la Junta de Extremadura. En el primer capítulo se encuentra el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la *Ley 7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte sobre el Medio Ambiente* –Ecotasa– (RI 3892/97).

Por lo que respecta a las Leyes impugnadas por la Comunidad Autónomas, éstas son, como ya se ha indicado, las tres que configuraron el nuevo modelo de financiación: *Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA, Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias* (RRII 104 a 106/97); meses después se recurrió también *Real Decreto-Ley 7/1997, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997* (RI nº 3090/97).

Actividad institucional

Como ya se adelantó en la introducción, la vida institucional de la región durante 1997 ha pasado por dos períodos distintos. Durante el primer período, se ha prolongado la situación del año anterior consistente en la fuerte presión ejercida en la Asamblea por el Partido Popular e Izquierda Unida sobre el ejecutivo socialista, carente de mayoría absoluta. Conviene señalar que la «fuga» de un parlamentario popular al Grupo Mixto a primeros de año fue «fugaz», volviendo rápidamente a la disciplina de su grupo de origen.

Pieza básica de la presión ejercida por la oposición era la Presidencia de la Asamblea, ostentada por una Diputada de IU, y la posición de minoría que el PSOE ocupaba en la Mesa. Con independencia de puntuales enfrentamientos políticos, esa situación produjo una clara inestabilidad institucional que se tradujo en que la mayoría parlamentaria de oposición intentaba imponer su criterio a la Junta tanto en cuestiones legislativas como, en ocasiones, en materias típicamente de gobierno. El ejecutivo, como defensa formal frente a la mayoría, acudió a menudo al uso del «veto presupuestario» previsto por el art. 61 b) del Estatuto de Autonomía, paralizando iniciativas legislativas que supusieran «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Tanto oposición mayoritaria como ejecutivo en minoría se excedieron, seguramente, en el uso de sus potestades estatutarias; la primera intentó invadir esferas propias del segundo, dándose iniciativas tan curiosas como la pretensión de que mediante ley se impusiera la cesión a la Asamblea por parte de la Junta de un edificio, que la Asamblea pudiera imponer al Presidente de la Junta la presentación de la comunicación previa al debate de política general, o la presentación de una proposición de ley que regulara la aplicación del Presupuesto prorrogado; por su parte, la Junta ha extendido su veto a iniciativas que iban más allá del ejercicio presupuestario en curso. Por lo que respecta a esta última cuestión, el enfrentamiento intentó saldarlo la mayoría modificando los arts. 111 y 121 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura en el sentido de que fuera el Pleno de la Asamblea el que decida sobre la procedencia del «veto presupuestario» si la Mesa de la Asamblea discrepa del criterio de la Junta. Esta reforma reglamentaria fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura al entender que se estaba socavando una potestad estatutaria del ejecutivo; no obstante, la laguna existente en el art. 32 de la LOTC sobre la legitimación de autoridades regionales para recurrir normas con fuerza de ley de su propia Comunidad aconsejó asegurar la viabilidad de la impugnación por si se inadmitía el recurso por falta de legitimación, razón por la cual la reforma también ha sido impugnada por cincuenta senadores socialistas; ambos recursos han sido admitidos a trámite, si bien en el primero el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que esa admisión procedía sin perjuicio de lo que en su día se diga en sentencia sobre la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta.

Así las cosas, fue la política nacional la que vino, si no a solucionar la situación, sí a hacer desaparecer lo que amenazaba con producir un colapso institucional. La crisis producida en Izquierda Unida como consecuencia de la expulsión de Nueva Izquierda repercutió directamente en el seno del Grupo Parlamentario de Iz-

quierda Unida en la Asamblea de Extremadura; el Grupo se vio dividido en dos partes, lo que supuso su desaparición como tal por no cumplir las exigencias mínimas reglamentarias de número de diputados para formar grupo propio, y la Presidenta de la Asamblea, de Izquierda Unida, entendiendo que no contaba con los necesarios apoyos para llevar a cabo su tarea, presentó la dimisión de su cargo. Desde el punto de vista del juego de mayorías y, por tanto, del apoyo al ejecutivo, la nueva situación no se ha traducido en la existencia de una nueva mayoría estable que sustente a éste, pero sí en la ruptura de la cohesión con que PP e IU realizaban su tarea de oposición. Dicho de otra forma, se han abierto nuevas vías para el PSOE de obtención de respaldo suficiente para alguna de sus iniciativas y se ha introducido mayor racionalidad en una situación que tenía algunos episodios ciertamente «curiosos» desde el punto de vista parlamentario. Esa nueva situación comenzó reflejándose en la elección el 9 de octubre de un nuevo Presidente de la Asamblea (Manuel Veiga), en esta ocasión un socialista ante la falta de candidato de la oposición; es significativo el resultado de la votación: 32 votos a favor y 33 abstenciones.

Pero, además, la ruptura de Izquierda Unida, como ya se adelantaba, ha abierto nuevas vías al diálogo político, como ha puesto de manifiesto, sobre todo, el hecho de que la propia IU haya llegado a un acuerdo con el PSOE para respaldar los Presupuestos para 1998 que se aprobaron a finales de año.

Siguiendo en esta perspectiva institucional, la nueva situación política ha permitido desbloquear el funcionamiento de la propia Asamblea; así, Asamblea y Junta han llegado a un acuerdo para reinstaurar el debate de política general, dando lugar a una nueva regulación sobre comparecencias del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno aprobada por el Presidente de la Asamblea (*BOAE* nº 128, de 14 de noviembre). Se espera, pues, que en los primeros meses de 1998 tenga lugar un «debate sobre el estado de la región», que ya en junio había sido solicitado por el Presidente de la Junta.

La ruptura de IU supuso, también, la desaparición del Grupo Parlamentario IU-Los Verdes al no contar con el número de diputados suficiente. La nueva situación del Grupo Mixto llevó al Presidente de la Asamblea a aprobar una Resolución sobre organización del Grupo Parlamentario Mixto en la que se establece, entre otras cosas, la posibilidad de crear Agrupaciones en el seno de dicho Grupo por uno o más diputados. Estas Agrupaciones pueden asistir a la reunión de la Junta de Portavoces y ejercitar iniciativas no reservadas a los Grupos Parlamentarios (*BOAE* nº 123, de 21 de octubre de 1997).

Modificaciones administrativas importantes

Durante el año 1997 no se han producido alteraciones administrativas de importancia. Ha seguido la línea trazada en años anteriores consistente en crear o regular muchos órganos colegiados con funciones de asesoramiento en la mayor parte de las competencias asumidas por la Junta de Extremadura, órganos que suelen servir, además, como foro, de colaboración con otras administraciones, en especial, con las corporaciones locales. Como ejemplos de esta práctica pueden citarse el Consejo de Bibliotecas, el Consejo de Turismo, el Consejo para

la Promoción de la Accesibilidad, la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social, la Comisión Regional de Viviendas, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en Extremadura, o el Consejo Asesor de Bienes de Interés Cultural de Extremadura.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-1997

Socialista: 31

Popular: 27

IU-Los Verdes: 6

Mixto: 1 (CREX –Convergencia Regional de Extremadura–)

Composición por Grupos a 31-XII-1997

Socialista: 31

Popular: 27

Mixto: 7 Diputados: 1 en la Agrupación Extremadura Unida; 2 en la Agrupación Independiente-Nueva Izquierda-Los Verdes; 4 en la Agrupación Izquierda Unida.

Estructura del Gobierno

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Vicepresidente: Carlos Sánchez Polo (PSOE)

Número de Consejerías: 8 (además de la Presidencia de la Junta, en cuya estructura se integra la Vicepresidencia)

Presidencia y Trabajo: Victorino Mayoral Cortés (PSOE)

Agricultura y Comercio: Eugenio Alvarez Gómez (PSOE)

Bienestar Social: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Economía, Industria y Hacienda: Manuel Amigo Mateos (PSOE)

Obras Públicas y Transportes: Javier Corominas Rivera (PSOE)

Educación y Juventud: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente)

Cultura y Patrimonio: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE)

Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo: Eduardo Alvarado Corrales (Independiente)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: minoritario.
Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (31 Diputados).
Composición de Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

No ha habido.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No ha habido.

Mociones de reprobación:

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Datos globales.
Interpelaciones tramitadas: 68
Preguntas orales:
En Pleno: 28
Al Presidente: 9
En Comisión: 117
Preguntas escritas: 603
Mociones aprobadas: 19
Proposiciones no de ley aprobadas:
En Pleno: 99
En Comisión: 19
Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 45
Leyes aprobadas: 14, aunque una de ellas se ha retirado antes de su publicación y dos se han publicado ya en 1998.

Debates y resoluciones más importantes:

A) La cuestión que más debates ha originado en el seno de la Asamblea de Extremadura ha sido la de la financiación autonómica, analizada desde varias perspectivas. Así, el rechazo del modelo de financiación aprobado en 1996 ha

dado lugar, entre otras cosas, a la aprobación de la Resolución 84/IV, subsiguiente a la Proposición no de Ley 122/IV, por la que se propone a la Cámara llevar a cabo una serie de actuaciones encaminadas a dar cumplimiento a la resolución aprobada mayoritariamente por el Pleno por la que se acordó la celebración de un Referéndum en Extremadura sobre el Sistema de Financiación Autonómica (*BOAE* nº 110, de 23 de mayo de 1997).

B) Una segunda dimensión de la financiación de la Comunidad Autónoma es la que ofrece la cuestión de la denominada «Deuda Histórica». A este respecto hay que destacar que el 27 de febrero de 1997 se constituyó en la Asamblea una Comisión no permanente de estudio denominada Comisión Parlamentaria de la Deuda Histórica (Resolución 70/IV, subsiguiente a la Moción 22-IV, *BOAE* nº 91, de 5 de marzo). Por otra parte, el 30 de octubre se aprobó la Resolución 96/IV, por la que se insta a la Junta de Extremadura a reclamar la convocatoria urgente de la Comisión Mixta de Transferencias para debatir, con carácter monográfico, sobre las futuras asignaciones a Extremadura en concepto de «Deuda Histórica» (BOAE nº 127, de 13 de noviembre de 1997); el 13 de noviembre se aprobó, además, la Resolución 99/IV por la que se insta al Gobierno de la Nación al pago de la denominada «Deuda Histórica» (*BOAE* nº 130, de 20 de noviembre de 1997).

C) El debate de los Presupuestos para 1998 ha sido otro de los debates centrales del año, tratándose, en realidad, del único debate de política global (*DSAE* nº 62 y ss., de 11, 19, 22 y 23 de diciembre de 1997).

D) Desde el punto de vista regional, uno de los temas que más trascendencia ha tenido ha sido el debate sobre determinados extremos del modelo universitario extremeño, centrándose, especialmente, en la cuestión de las titulaciones que deben implantarse y, sobre todo, en la ubicación local de éstas. A este respecto cabe destacar la adopción de la Resolución 80/IV, por la que se mandata a la Junta de Extremadura al cumplimiento de una serie de propuestas relacionadas con la Universidad de Extremadura (*BOAE* nº 105, de 18 de abril de 1997), subsiguiente al debate habido sobre el tema el 10 de abril de 1997 (*DSAE* nº 40).

E) A propuesta de todos los grupos parlamentarios, por Acuerdo de la Mesa de 22 de mayo de 1997, se ha creado una Comisión no permanente de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (*BOAE* nº 114, de 5 de junio de 1997).

Reformas del reglamento parlamentario:

Se ha producido una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que afecta a los arts. 111 y 121 (*DOE* nº 95, de 14 de agosto de 1997). Mediante esta reforma se ha establecido un mecanismo para que el Pleno de la Asamblea decida sobre la procedencia o no del veto de la Junta a la tramitación de enmiendas a proyectos de ley o de proposiciones de ley por implicar aumento de créditos o disminución de ingresos cuando la Mesa discrepe del criterio del Ejecutivo. Esta reforma ha sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por cincuenta Senadores del Grupo Socialista.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

La Resolución de la Presidenta de la Asamblea de 4 de junio de 1997 de febrero de 1996 regula el procedimiento parlamentario para el debate de política general (*BOAE* nº 114, de 5 de junio de 1997).

El 17 de octubre de 1997 se ha aprobado la resolución de la Presidencia de la Cámara sobre Organización del Grupo Parlamentario Mixto, estableciendo, entre otras cosas, la posibilidad de crear Agrupaciones en su seno (*BOAE* nº 123, de 21 de octubre de 1997).

Se ha aprobado un nuevo texto refundido de la Resolución de la Presidencia de la Asamblea que articula la iniciativa del Presidente de la Junta de Extremadura o de los miembros del Consejo de Gobierno para su comparecencia mensual ante la Cámara a los efectos de informar sobre temas de la realidad extremeña (*BOAE* nº 128, de 14 de noviembre de 1997). Debe señalarse que ya el 19 de junio de 1997 se había admitido a trámite una comunicación del Presidente de la Junta de Extremadura para comparecer de cara a la celebración de un debate de política general (*BOAE* nº 120, de 4 de agosto de 1997)

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

El *Consejo Económico y Social de Extremadura* ha elaborado durante el año 6 dictámenes, además de aprobar la Memoria correspondiente a 1995. Aunque siguen existiendo algunos problemas en cuanto a su composición, el órgano se ha ido consolidando en su papel institucional de informe y asesoramiento, emitiendo sus dictámenes sobre los anteproyecto de ley más conflictivos .

Se ha producido el hecho curioso de que el 10 de abril de 1997 se aprobó una Ley del *Consejo de Cuentas de Extremadura*; no obstante, a iniciativa de la Presidencia de la Asamblea, el texto nunca ha sido publicado por detectarse vicios de procedimiento que obligaba a armonizar el texto aprobado.

Por lo que respecta a la creación de un Consejo Consultivo y de la institución del Defensor del Pueblo, las propuestas de creación o no han prosperado o han sido vetadas por el Consejo de Gobierno al amparo del art. 61 b) del Estatuto de Autonomía.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés

Introducción: líneas generales

Las elecciones autonómicas gallegas, celebradas el 19 de octubre de 1997, han marcado, desde el punto de vista del desarrollo de la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma, todo el conjunto del período anual objeto de este informe. De hecho, 1997 podría ser dividido, a los efectos de su análisis, en tres grandes etapas *teóricas*, todas ellas condicionadas, con mayor o menor intensidad, por el hecho electoral: la primera, que comienza con el año y se cierra con la disolución del Parlamento de Galicia, se caracterizó por una intensa actividad legislativa, destinada a aprobar los textos en tramitación antes del cierre de la legislatura, y por una, no menos intensa, actividad reglamentaria, similar, en términos globales, a la de años precedentes; la segunda, que comienza con la disolución de la Cámara autonómica casi finalizado el mes de agosto y se extiende hasta el comienzo de la campaña electoral el día 3 de octubre, estuvo marcada por una caída apreciable en la actividad reglamentaria del Gobierno y, sobre todo, por una intensificación de la precampaña electoral, que, abierta ya en los últimos meses del 96, no había cesado desde el momento mismo en que comenzó el 97: los conflictos en la vida interna partidista, derivados en una medida nada despreciable del proceso de elaboración de las listas para los comicios autonómicos, y la definición de las estrategias de competición entre las tres grandes fuerzas del mapa gallego de partidos –Partido Popular de Galicia, Bloque Nacionalista Gallego y Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE–, definieron, sobre cualquier otra circunstancia, la vida política gallega en esas semanas; las elecciones autonómicas de octubre abrieron la tercera de las etapas *teóricas* antes referidas: sus parcialmente novedosos resultados –que, como habremos de ver en su lugar, introdujeron sustanciales modificaciones en la configuración tradicional del subsistema gallego de partidos–, y el proceso político-parlamentario subsiguiente a la consulta –constitución del nuevo Parlamento, investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma Gallega, y formación del nuevo gobierno de la Junta– llevaron el año 1997 a su final.

En lo que sigue, y con una sistemática similar a la que ya viene siendo tradicional en este informe sobre la actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma gallega, abordaremos, en primer lugar, el ejercicio de las competencias autonómicas –de la producción legislativa del Parlamento de Galicia y de la producción reglamentaria de la Junta– para analizar, después de una breve referencia a las relaciones de conflicto de la Comunidad con otras instancias estatales y al proceso de transferencias, el desarrollo de la vida política autonómica. Con ello cubriremos el estudio de los diversos aspectos mencionados en esta breve introducción.

El ejercicio de las competencias legislativas

Dado que el año 1997 ha sido el de cierre de la cuarta legislatura del Parlamento de Galicia, comenzaremos este análisis de la producción legislativa de la Cámara autonómica, con un balance de la desarrollada a lo largo del período posterior a su institucionalización, en 1981, y, con más detalle, a lo largo de los años comprendidos en aquélla. La Cámara gallega ha aprobado desde su constitución, tras los primeros comicios autonómicos, un total de 170 leyes, repartidas de forma muy uniforme en sus cuatro legislaturas cuatrienales: 40 en la primera (1981-1985), 42 en la segunda (1985-1989), 44 en la tercera (1989-1993) e, igualmente, 44 en la cuarta (1993-1997). La evolución de la producción en la legislatura que se ha cerrado en el 97 ha sido, a su vez, de una uniformidad indiscutible: 8 leyes en 1994, 12 en 1995, 13 en 1996 y, finalmente, 11 en 1997.

Estas últimas, en las que incluiremos a efectos del análisis las leyes 12/1996 y 13/1996, publicadas ambas ya en 1997, destacan por su extraordinaria significación, pues con sólo dos excepciones, afectan a sectores de actividad muy importantes desde el punto de vista político, económico o social. Ciertamente, salvo las leyes 2/1997, de 29 de mayo, de concesión de un crédito extraordinario para atender los gastos de las elecciones al Parlamento de Galicia –un texto obligado y de mero trámite que se limita a fijar el monto total del mencionado crédito–, y 12/1996, de 27 de diciembre, de creación del Colegio Oficial de Podólogos de Galicia –que lo caracteriza como una corporación de Derecho Público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar y determina quienes podrán integrarse en él– los restantes textos legales podrían agruparse como sigue:

a) Un primer bloque está formado por las normas urbanísticas: las leyes 13/1996, de 30 de diciembre, de infracciones en materia de vivienda y 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia. Con la primera pretende el legislador autonómico dar cumplimiento a la obligación de los poderes públicos de hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna, que se consagra en el artículo 47 de la Constitución, para lo que se hace necesario la creación de un marco legal y reglamentario que permita actuar con rigor y eficacia en relación con las infracciones en materia de vivienda: a tal efecto, la ley define a los sujetos responsables de las infracciones urbanísticas, clasifica las infracciones por su nivel de gravedad y establece el tipo de sanción correspondiente en cada caso.

Con mucha mayor trascendencia, dada la ambición reguladora de la Ley, la del Suelo de Galicia –que derogó la norma vigente en la materia hasta la fecha, la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia– es un texto muy extenso y exhaustivo –194 artículos– que persigue como finalidad fundamental, según declaración del propio legislador, que el suelo se utilice teniendo presentes las exigencias del interés general y de la función social de la propiedad. Se regulan en ella, entre otras cosas, las facultades de la administración urbanística en lo que se refiere a la dirección y al control de la gestión en ese ámbito, el planeamiento urbanístico, el régimen urbanístico del suelo, el régimen de distribución de cargas y beneficios en la materia, la ejecución de los planes de ordenación, los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, la intervención en la edificación y uso del suelo y diversas cuestiones de organización administrativa en el ámbito urbanístico, referidas tanto a la administración de la

Comunidad Autónoma, como a la de las Corporaciones Locales. El texto, que tuvo su origen en un proyecto de ley de la Junta de Galicia, y se aprobó con los votos de la mayoría parlamentaria gubernamental del Partido Popular, produjo un vivo debate en los medios de comunicación gallegos entre los meses de febrero y mayo como consecuencia de las diversas posiciones mantenidas frente al mismo por algunos colectivos y organismos: esencialmente, por el Colegio de Arquitectos de Galicia –que criticó el texto por su supuesto continuismo respecto de la normativa ya vigente en la materia– y por la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) que solicitó aclaraciones en relación con el controvertido tema del porcentaje de cesión obligatoria de suelo a los ayuntamientos. En realidad, aunque la Ley regula gran cantidad de materias de naturaleza muy distinta, tal cuestión de las cesiones acabó por centrar el debate social sobre la misma. Y ello porque su artículo 70.2.b) determinó que, entre otras obligaciones, los propietarios del suelo urbano tenían la de ceder el terreno necesario para situar el 15% del aprovechamiento tipo que corresponda a los terrenos incluidos en las áreas de reparto que se definan por el planeamiento en suelo urbano no consolidado, con lo que el porcentaje de cesión obligatoria, el 15%, pasaba a ser sustancialmente superior al del 10% establecido a la sazón por la normativa estatal en la materia y después ratificado por la Ley estatal 7/1997. Tal discrepancia determinó no sólo dudas entre los diferentes afectados –corporaciones locales, promotores urbanísticos, constructores, técnicos– sobre el porcentaje que debía ser el legalmente aplicable, sino que tuvo, incluso, su traducción parlamentaria cuando el grupo de los socialistas de Galicia presentó una moción en la Cámara gallega –el día 12 de mayo– para su debate en el Pleno instando a la Junta a recurrir al Tribunal Constitucional la citada Ley 7/1997 que, al fijar un porcentaje distinto al de la Ley del Suelo de Galicia, invadía, a juicio de los diputados socialistas, competencias de la Comunidad Autónoma gallega.

b) Conforman un segundo grupo dos textos legales que, en un sentido amplio, podrían incluirse bajo la rúbrica genérica de la asistencia social: la 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, de la infancia y de la adolescencia y la 8/1997, de 20 de agosto, de accesibilidad y supresión de barreras en la Comunidad Autónoma de Galicia. La primera trata de conseguir que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, en sus respectivos ámbitos de competencia, procuren, dando con ello cumplimiento a las previsiones del artículo 39 de la Constitución, la protección jurídica, económica y social de la familia, de la infancia y de la adolescencia, y la protección y asistencia a los menores que se encuentren en situaciones de desamparo, desprotección o conflicto social. El texto, –parcialmente consensuado con los grupos de la oposición, que no consiguieron, sin embargo, algunas de sus más destacadas pretensiones, como un reconocimiento explícito de las parejas de hecho, sí recogidas, según los redactores, en la amplia definición legal de familia contenida en el artículo 2° de la Ley – introduce algunas novedades que merecen destacarse: entre ellas la diferenciación entre infancia y adolescencia –del nacimiento a los 12 años, la primera, y de los 12 a la mayoría de edad legal, la segunda– o el papel relevante que se asigna al Valedor del Pueblo gallego en la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia. Así, y en lo que se refiere a este último aspecto, el artículo 9° de la Ley establece que los niños, las niñas y los adolescentes, para la defensa de sus derechos podrán presentar quejas ante el Valedor –o el Defensor del Pueblo– y que las autorida-

des responsables de todos los centros deberán facilitar al Valedor todo la información que de ellos se recabe.

La Ley de accesibilidad y supresión de barreras viene, por su parte, a hacer igualmente efectivo en la práctica otro principio constitucional: el del artículo 49, que dispone la obligación de los poderes públicos de realizar una política, entre otras, de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. A tal efecto, la Ley se propone garantizar a las personas con limitaciones de movilidad la accesibilidad y utilización del entorno urbano, medios de transporte y sistemas de comunicación, promocionar ayudas técnicas para mejorar su calidad de vida, establecer medidas de fomento para conseguir su integración, controlar el cumplimiento de la normativa aplicable en la materia y, finalmente, lograr la desaparición de barreras y de los obstáculos físicos o sensoriales existentes.

c) En materia de protección del medio ambiente, el Parlamento de Galicia aprobó durante el 97 dos textos legales de innegable impacto en la seguridad medioambiental y en la calidad de vida: las Leyes 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica y la 10/1997, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos. La primera de las dos, destinada a proteger a las personas contra los ruidos y vibraciones imputables a cualquier causa, partirá de la afirmación del derecho de los ciudadanos a disfrutar de su intimidad y de un entorno adecuado para el normal desarrollo de sus actividades sin ser perturbados por ruidos o vibraciones que puedan dañar su salud o ocasionarles molestias, y generará también –como alguna de las analizadas con anterioridad– un vivo debate con las corporaciones locales y con los sectores afectados, principalmente de la hostelería, que entendieron excesivos los controles sobre ruidos introducidos por la Ley. Esa posición fue compartida inicialmente por la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP), que así se lo hizo saber a la Consejería responsable del proyecto –la de Industria y Comercio– en la última semana de febrero. Pero el texto final aprobado por el Parlamento satisfizo sus planteamientos, y también los de algún otro colectivo, como la Federación de Asociaciones de Vecinos de Viviendas Sociales de Galicia, como lo demuestra el hecho de que tanto una como otra se manifestaron en favor de la necesariedad del texto regulador pocos días después de su publicación. Se mantuvieron, en todo caso, las reticencias de los hosteleros, y ello pese al establecimiento de un período transitorio de un año para la adaptación de los locales de negocio a las exigencias sobre niveles de ruido contenidos en la Ley, plazo prorrogable por los alcaldes –por un período máximo de seis meses más– en casos debidamente justificados.

La Ley de residuos sólidos urbanos se aprobó en medio de un abierto debate social –con gran reflejo en los medios periodísticos– sobre la política de tratamiento y almacenamiento de basuras y sobre la creación –y eventual ubicación– de vertederos y de grandes plantas de reciclaje de residuos, según las previsiones del denominado «Plan Sogama». Tras el fracaso de los trabajos de una ponencia conjunta –formada por todos los grupos parlamentarios de la Cámara gallega– creada en el mes de septiembre de 1996 con la finalidad de elaborar una norma consensuada sobre el tema, el grupo parlamentario popular presentó una proposición de ley reguladora en la materia, texto que, tras su tramitación parlamentaria, pasó a recoger una buena parte de las enmiendas socia-

listas y, aunque en menor medida, de las de los nacionalistas. Pero ni uno ni otro grupo apoyaron finalmente el texto de la Ley como consecuencia de sus discrepancias en dos puntos esenciales: el mantenimiento de la incineración residual de basuras, que la oposición hubiera querido eliminar radicalmente, y las previsiones del antes referido «Plan Sogama». La Ley enmarca sus objetivos en el general de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Galicia y alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente dotando a los entes públicos competentes de los mecanismos de intervención y control necesarios para garantizar que la gestión de los residuos sólidos urbanos sea llevada a cabo sin poner en peligro la salud de las personas y sin perjudicar al medio ambiente. Prevé la norma a tal efecto la elaboración de un Plan de Gestión de residuos sólidos urbanos de Galicia, como instrumento director y coordinador de todas las actuaciones que se realicen en la Comunidad Autónoma gallega en materia de gestión de este tipo de residuos –Plan al que habrán de adaptarse los distintos planes municipales de recogida de residuos sólidos urbanos– y atribuye a la Sociedad Gallega del Medio Ambiente (Sogama) la gestión de los residuos sólidos urbanos a partir del momento en que son depositados en las estaciones de transferencia o plantas de tratamiento previstas en el Plan de gestión.

d) Forman un cuarto bloque normativo dos leyes que regulan actividades directamente relacionadas con la utilización del ocio: la 4/1997, de 25 de junio, de caza de Galicia y la 11/1997, de 22 de agosto, general del deporte en Galicia. La primera de las dos se centra en un sector de actividad de notable repercusión económica y de gran importancia a efectos de una correcta política de mantenimiento y aprovechamiento de los recursos cinegéticos. Atiende así la Ley a tres cuestiones principales: la dimensión de los terrenos cinegéticos que garantice un marco territorial suficiente, tanto para el fomento de la caza, como para su ejercicio equilibrado (a tal efecto se fija un mínimo de superficie continua para los denominados terrenos cinegéticamente ordenados –TECOR– de 2.000 hectáreas de terreno); la ordenación de los aprovechamientos cinegéticos a través de los preceptivos planes, de forma que se garantice la persistencia de los recursos; y, finalmente, la vigilancia de los terrenos cinegéticos y la fijación de un régimen sancionador que cumpla la función de disuadir a los infractores y evitar las agresiones a las especies cinegéticas y a sus hábitats. Dentro de estas medidas limitadoras debe subrayarse que la Ley fija que el derecho a cazar corresponde a toda persona mayor de dieciséis años que esté en posesión de la pertinente licencia de caza, y que para cazar con armas de fuego será necesario haber alcanzado la mayoría de edad penal o ir acompañado por un cazador mayor de edad.

La Ley del Deporte, que presenta también implicaciones que superan la regulación de una mera actividad relacionada con la adecuada utilización del ocio, pretende facilitar los medios necesarios para la plena efectividad del hecho deportivo y establecer una política deportiva clara y concisa basada en dos grandes apartados: de una parte, la infraestructura, enseñanza y fomento de la actividad deportiva y, de otra parte, la delimitación de las competencias de las administraciones públicas y las funciones de las entidades deportivas. En relación con lo primero, la Ley pretende fomentar la actividad deportiva como un hábito de salud, bienestar y correcta utilización del ocio, así como conseguir una mayor equidad en la prestación de subvenciones económicas y un sistema de funciona-

miento plural y abierto a todos los deportes y a todos los ciudadanos, estableciéndose en lo referente a la enseñanza del deporte, la colaboración con las universidades gallegas. En lo que hace a lo segundo, el texto legal considera de especial relevancia el establecimiento de una coordinación entre la Junta y las Entidades locales en materia de instalaciones y actividades deportivas, instalaciones que, debe subrayarse, se han multiplicado en los últimos años por todo el territorio de la Comunidad Autónoma, facilitando así el acercamiento a la práctica deportiva de todos los gallegos y especialmnete, de la juventud. Por último, la Ley pretende dotar a los clubes y federaciones deportivas de la estructura, los medios y el asesoramiento necesario para el desarrollo de su cometido dentro de la organización general del deporte en Galicia.

e) Las últimas tres leyes, de las 13 que serán objeto de análisis pormenorizado en este informe, se encuadran dentro de sectores de actividad bien diferentes: se trata de la 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, la 6/1997, de 30 de julio, del Plan Gallego de Estadística 1998-2001 y la 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia.

Por razones que no es necesario mencionar, la más trascendental es la Ley gallega de Administración Local, un extensísimo texto legal –de 333 artículos– con el que la mayoría parlamentaria pretende hacer frente, de un lado, a la definición del papel que habrá de tener la propia Comunidad Autónoma en relación con las administraciones locales, y, de otro, a la muy peculiar organización de los asentamientos urbanos en Galicia. De hecho fueron cuestiones relacionadas con ambos aspectos los que condicionaron el rechazo final a la Ley por parte de los grupos parlamentarios de la oposición: del socialista, que entendió que con la misma se pretendía potenciar a las diputaciones provinciales a costa de los municipios; y del de los nacionalistas del BNG, que entendieron que el texto no recogía suficientemente las instituciones previstas en la materia en el Estatuto de Autonomía como definidoras de la identidad gallega. Si estos aspectos centraron el debate parlamentario del proyecto de la Junta, sería otro, en todo caso, el tema sobre el que se acabaría concitando el debate social sobre la Ley: el del transfuguismo municipal, muy activo en la Comunidad Autónoma gallega. Y ello porque el artículo 74.5 del proyecto –mantenido en sus términos en el texto final de la ley aprobado por la Cámara– venía a disponer que «durante el mandato de la Corporación, ningún miembro de ella podrá integrarse en un grupo distinto de aquel en que lo haga inicialmente». Aunque la finalidad declarada del redactor del texto con el precepto mencionado era la de evitar el llamado transfuguismo, debemos subrayar, en cualquier caso, que el propio Consejero responsable del proyecto reconocía en relación con la cuestión, que tal regulación no podría impedir que los ediles votasen en contra de su propio grupo, lo cual limitaba claramente la eficacia práctica de la previsión legal. La Ley de administración local pone fin, además, y ello merece subrayarse, a la *azarosa vida* de la Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales de Galicia, elaborada por la mayoría parlamentaria que apoyó al gobierno tripartito surgido de la moción de censura contra el presidente popular Gerardo Fernández Albor, norma objeto luego de un recurso de inconstitucionalidad presentado por cincuenta senadores del Partido Popular y ahora expresamente derogada por la disposición derogatoria de esta Ley gallega de Administración Local.

La Ley del Plan Gallego de Estadística lo establece, para el período 1998-2001, como el instrumento de planificación y ordenación de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma con la finalidad de conseguir un conjunto coherente, fiable y actualizado de datos estadísticos que, con el mínimo coste posible y el máximo aprovechamiento de las fuentes existentes, permita el conocimiento de la realidad económica, demográfica y social de Galicia y sea útil para la toma de decisiones de las instituciones públicas y los agentes sociales, minimizando las molestias a los ciudadanos y garantizando el secreto estadístico. Por su parte, la Ley de ordenación y promoción del turismo afecta a un ámbito de actividad de extraordinaria relevancia en la economía gallega, por el importantísimo volumen de recursos que mueve anualmente y el alto porcentaje de población ocupada en el sector. Son, precisamente, los profundos cambios originados por el crecimiento que viene experimentándose en el sector turístico los que hacen necesaria la aprobación de una Ley de ordenación del turismo que lo regularice unitaria y sistemáticamente, garantizando el crecimiento equilibrado de la oferta y el adecuado desarrollo de la actividad de las empresas, favoreciendo su modernización, la mejora de su calidad y su competitividad. A tal efecto, la Ley pretende la consecución de un séxtuple objetivo: establecer los instrumentos de ordenación y promoción del sector; ofrecer un marco legal operativo a las empresas y sujetos turísticos; garantizar el aprovechamiento racional de los recursos turísticos; establecer la clasificación, requisitos y condiciones mínimas de funcionamiento de las empresas del sector; fijar las competencias de la Administración en la materia; y, finalmente, proteger y defender los derechos de los consumidores y los usuarios turísticos.

Como puede verse, en suma, el Parlamento de Galicia desarrolló a lo largo de 1997 una amplia y densa labor de producción legislativa, que podía haberlo sido más de haberse culminado iniciativas que estaban en diversas fases de su tramitación en el momento en que se produjo la disolución del Parlamento: así, por ejemplo, la ley de concentración parcelaria –en la que venía trabajando una ponencia conjunta de la Cámara– o el proyecto de ley sobre calidad de las aguas de la Ría de Pontevedra, aprobado en mayo por el Consejo de la Junta de Galicia para su remisión al legislativo autonómico.

La actividad reglamentaria

Intensa fue también, como veremos de inmediato, la labor reglamentaria de la Junta, sobre todo en la primera mitad del año, para ir decayendo después de forma progresiva a medida que se acercaba la fecha de las elecciones autonómicas y, ya de modo claro, tras la celebración de las mismas y el proceso de cambios en el Gobierno de Galicia y en la Administración gallega que se derivó del proceso electoral. El conjunto de reglamentos que hemos recogido en el correspondiente apartado de fichas normativas –en el que han destacado de manera clara algunos sectores de actividad como el de la vivienda, la asistencia social, la sanidad o la organización administrativa y otro más que cruza varios de ellos de forma transversal, el de la protección a la familia– podría dividirse, a efectos, de su ordenada descripción, tal como sigue:

a) La Junta ha aprobado un amplio conjunto de normas de carácter organizativo, algunas de ellas de gran trascendencia política: así ocurre, por ejemplo, con el Decreto 4/1997, por el que se crea la Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior, órgano dependiente directamente del Presidente de la Junta cuya creación debe inscribirse en el contexto de la creciente –y, por diversas razones, problemática– ocupación de espacios de acción exterior por parte de las Comunidades Autónomas; o, también, con los Decretos 449/1996, por el que se regula el Consejo Gallego de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y 34/1997, por el que se regula la organización, competencias, composición y funcionamiento del Tribunal Económico Administrativo de la Comunidad Autónoma. Aunque con menor significación, deben mencionarse también en este grupo los Decretos 56/1997, por el que se crea la «Sociedad Pública de Inversiones de Galicia. S.A.», 90/1997, por el que se establece la organización recaudatoria de la Junta de Galicia y el estatuto de los recaudadores de zona, 106/1997, por el que se regula la creación de la Comisión Autonómica de la Mujer, 254/1997, por el que se procede a la creación y adscripción del Comisionado del Plan de Galicia sobre drogas y 276/1997, por el que se crea el Registro Central de Asociaciones y se regula la organización y el funcionamiento de los registros de asociaciones de la Comunidad Autónoma. Para cerrar este grupo de normas de carácter organizativo deben mencionarse, finalmente, dos bloques más, definidos por su similitud de contenidos: de una parte, tres normas tendentes a mejorar el funcionamiento de la administración autonómica (los Decretos 179/1997, por el que se regula la coordinación en los edificios administrativos de la Junta de Galicia, 216/1997, por el que se crea el Servicio de Respuesta Inmediata (SERI) de la Junta y se regula su funcionamiento, y 115/1997, por el que se desarrolla el artículo 63 bis de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, añadido por la Ley 3/1995, de 10 de abril, que la modifica, sobre la evaluación del rendimiento de las unidades administrativas); de otra parte, los Decretos de organización del Gobierno subsiguientes al proceso electoral y a la elección de Manuel Fraga Iribarne como Presidente de la Junta: 34/1997, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta, 350/1997, por el que se determinan los centros directivos dependientes de la Presidencia de la Junta y 351/1997, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Junta.

b) Gran importancia han tenido también las normas en materia de vivienda, todas ellas destinadas a favorecer el acceso –en régimen de propiedad o alquiler– a ese bien fundamental, garantizado como derecho por el artículo 47 de la Constitución, a grupos concretos de población: se trata de los Decretos 452/1996, de ayudas a familias numerosas para la adquisición de vivienda familiar, 7/1997, sobre viviendas residencias en régimen de alquiler para mayores de 60 años y, finalmente, 142/1997, sobre viviendas en régimen de alquiler para jóvenes.

c) La protección a la familia ha orientado igualmente la labor de la Junta de Galicia, que además de impulsar la aprobación de la Ley gallega de la familia, la infancia y la adolescencia, más arriba analizada, ha aprobado una serie de normas reglamentarias orientadas a esa misma finalidad: además del ya referido Decreto 452/1997, en materia de vivienda, deben incluirse en este grupo los siguientes: 202/1997, por el que se crea el observatorio gallego de la familia y 279/1997, por

el que se regulan los gabinetes de orientación familiar. También de este grupo y bajo la rúbrica genérica de la asistencia social, debe mencionarse el Decreto 33/1997, por el que se regula el reconocimiento oficial y las condiciones técnicas de las instalaciones juveniles en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

d) Como antes se apuntaba, la sanidad ha sido otro de los sectores de actividad preferentes para la Junta de Galicia durante 1997, pues en este ámbito material se han aprobado cuatro Decretos de destacada significación desde el punto de vista de la regulación de la sanidad interior: el 28/1997, sobre módulos poblacionales y ampliación de plazos para la autorización de apertura de oficinas de farmacia, el 217/1997, por el que se regulan las actividades relativas a la utilización de tejidos humanos, el 305/1997, por el que se regula la hemodonación y hemoterapia y 460/1997, por el que se establece la normativa para la gestión de los residuos de los establecimientos sanitarios en la Comunidad Autónoma.

e) En materia de función pública ha aprobado la Junta dos Decretos, de menor importancia, destinados uno de ellos a ir cubriendo los *últimos flecos* del proceso de integración de funcionarios procedentes de otras administraciones en la de la Comunidad Autónoma: se trata del 447/1997, por el que se establecen las bases para la homologación e integración funcional de personal transferido a la Junta de Galicia de los centros sanitarios de las corporaciones locales, del personal perteneciente al Servicio Gallego de Salud con vínculo jurídico funcionarial de los cuerpos y escalas de la administración especial sanitaria y cuerpos generales y de otro personal con vínculo laboral fijo. Además se ha aprobado el 136/1997, sobre la determinación de los méritos que le corresponde fijar a la Comunidad Autónoma en los concursos para la provisión de plazas reservadas a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

f) El sector de la pesca agrupa tres normas reglamentarias: las dos primeras referidas a la pesca fluvial (el Decreto 139/1997, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los ecosistemas acuáticos continentales y el 241/1997, por el que se regula el procedimiento para la obtención de licencias de caza y pesca fluvial); y la tercera a los cultivos marinos: el Decreto 193/1997, de 5 de junio, por el que se determinan las condiciones para el otorgamiento del permiso de actividad para los establecimientos de cultivos marinos y auxiliares situados en la zona terrestre.

g) En materia de Cámaras y colegios profesionales se han aprobado, igualmente, tres Decretos: los dos primeros referidos a la disciplina legal del proceso electoral de las Cámaras (23/1997, por el que se regula el régimen jurídico de las juntas electorales intervinientes en las elecciones a Cámaras agrarias y 116/1997, de 14 de mayo, por el que se regula el régimen electoral de las Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación de la Comunidad Autónoma); y el tercero a los colegios profesionales: 161/1997, por el que se regulan los consejos gallegos de colegios profesionales y se crea el Registro de Colegios Profesionales y sus Consejos.

h) Para cerrar este recorrido por la producción reglamentaria de la Junta de Galicia, subrayaremos, finalmente, que aquella ha aprobado dos Decretos reseñables en el ámbito educativo (444/1996, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios comple-

mentarios de los centros privados en régimen de concierto, y 57/1997, por el que se crea el Registro de Títulos Académicos y Profesionales no Universitarios de la Comunidad Autónoma y se regula el procedimiento de expedición de los títulos correspondientes a las enseñanzas establecidas por la LOGSE); y uno más en cada uno de los siguientes sectores de actividad: laboral (12/1997, por el que se establecen las bases reguladoras del servicio del área de autoempleo, de orientación, formación y ayuda al autoempleo); apoyo a la empresa privada (454/1997, por el que se establece un régimen de ayudas a la internalización de la empresa gallega); protección del medio ambiente (455/1996, de fianzas en materia ambiental); ordenación del territorio (65/1997, por el que se aprueba definitivamente el mapa comarcal de Galicia); ordenación del sector hidráulico (84/1997, sobre colaboración técnica y financiera de la administración hidráulica de Galicia con las entidades locales en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas); derechos y libertades (146/1997, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad Autónoma); y, por ultimo, cultura (199/1997, por el que se regula la actividad arqueológica en la Comunidad Autónoma).

El proceso de transferencias y las relaciones de conflicto con otras instancias

a) El proceso de transferencia de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma, que había experimentado un importante avance a lo largo de 1996, ha continuado, aunque a ritmo más ralentizado, durante el año 1997, en el que han culminado negociaciones –como las relativas al INEM o al FEGA– que se habían venido desarrollando a lo largo de 1996. Relacionaremos a continuación las normas estatales por las que se procede a hacer efectivos los correspondientes traspasos: Reales Decretos 1375/1997 a 1380/1997, todos ellos de 29 de agosto –y todos publicados en el *Diario Oficial de Galicia* nº 189, de 1 de octubre de 1997– por los que se procede, respectivamente: a traspasar la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; a ampliar los medios adscritos a los servicios traspasados en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), por Real Decreto 92/1996, de 26 de enero; a traspasar funciones y servicios en materia de buceo; a ampliar funciones y servicios traspasados por el Real Decreto 1283/1987, de 2 de octubre; a traspasar funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ejecución de legislación del Estado sobre productos farmacéuticos; y al traspaso complementario al aprobado por Real Decreto 2166/1994, de 4 de noviembre, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

b) Por lo que se refiere a las relaciones de conflicto, ha continuado el tono –general, por lo demás, en todo el Estado– de escasísima conflictividad, debiendo reseñarse en este ámbito tan sólo dos resoluciones jurisdiccionales de importancia; por un lado, el auto del Tribunal Constitucional de 3 de junio de 1997 (*DOG* nº 118, de 20 de junio), por el que se declara concluída por falta de objeto la impugnación número 13/1988, promovida por el Gobierno en relación con diversos artículos de la Orden de la Consejería de Educación de la Junta de Galicia de 31 de agosto de 1987, por la que se desarrollaba el Decreto 135/1983,

de 8 de septiembre, sobre aplicación para la enseñanza de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística; por otro lado, y curiosamente también en este mismo ámbito de la normalización lingüística, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia procedió a dictar una sentencia estimando la legalidad del Decreto 79/1994, de 8 de abril, de la Consejería de Educación, sobre exención de la materia de lengua gallega en la enseñanza básica y media, legalidad que aprecia el Tribunal Superior salvo en lo relativo al precepto referido a los alumnos con deficiencias auditivas, que el órgano judicial considera no pueden ser consideradas causa de exención para el aprendizaje de la lengua. El Decreto había sido impugnado por la Mesa por la Normalización Lingüística –una asociación de disciplina ideológica nacionalista defensora e impulsora del proceso de normalización a todos los niveles de la lengua gallega– y por los sindicatos Comisiones Obreras, Convergencia Intersindical Gallega y Trabajadores de la Enseñanza de Galicia, quienes solicitaban la supresión del régimen de exenciones en la enseñanza del gallego contenida en la referida norma reglamentaria.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

A lo largo de 1997 han seguido *coleando* –si se nos permite la expresión– temas que vienen siendo ya de algún modo históricos en la vida política e institucional gallega: sirvan de ejemplo, el de las autovías –es decir, el de las obras destinadas a la construcción de las vías terrestres de comunicación entre Galicia y la meseta– que ha generado nuevos enfrentamientos entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento autonómico tanto sobre la fecha definitiva de finalización de las obras, como sobre la atribución de responsabilidades en el retraso de su realización. Este tema dio lugar, incluso, a la aprobación por unanimidad de una moción en el Senado en el mes de abril instando al Gobierno a establecer un calendario definitivo de finalización de las obras de los tramos pendientes de construcción, a poner todos los medios necesarios, logísticos y financieros, para cumplir los plazos fijados, a acelerar los trámites para la definición del acceso norte al centro de Ourense, y a poner en servicio de inmediato los tramos ya acabados. Podría mencionarse aquí, igualmente, el problema de los incendios, al batirse un récord en el número de siniestros entre el 1° de enero y el 15 de abril de 1997, en que se resgistraron 7.617, la cifra más alta desde que se realizan estadísticas en la materia, aumento coincidente, según los propios datos oficiales de la Junta de Galicia, con la mayor sequía del siglo y con el registro de dos grados de temperatura media más de lo habitual, y ello pese al gran operativo material y humano de lucha contra los incendios forestales montado a lo largo de los últimos años por la administración autonómica en colaboración con otras administraciones públicas. O también, por último, el de la lucha contra el narcotráfico, que volvió a estar de plena actualidad debido al recurrente apresamiento de alijos de diversas sustancias estupefacientes, a la detención, a finales de marzo, del conocido abogado Pablo Vioque Izquierdo, durante años secretario de la Cámara de Comercio de Villagarcia y al desmantelamiento de la red que, presuntamente, aquél había ido construyendo en Galicia a lo largo de muchos años.

Subrayamos todas esas cuestiones para poner de relieve que no *toda* la vida política e institucional estuvo centrada en Galicia a lo largo de 1997 en torno al

proceso electoral autonómico que tuvo lugar el 19 de octubre. Pero ese fue, sin ningún genero de dudas, tal y como señalábamos al comienzo de este informe, el elemento determinante de la dinámica política autonómica. Como destacaba en su edición del 7 de enero el diario *La Voz de Galicia*, hegemónico en el mercado periodístico gallego, «decir 1997 es decir elecciones autonómicas gallegas». Nos centraremos, pues, a continuación en tal cuestión y la abordaremos a partir del estudio de cuatro aspectos diferentes que, aunque indisociables en el plano de la realidad, sí pueden ser sustantivados a efectos analíticos: en la competición interpartidista, en los conflictos intrapartidistas, en el resultado electoral y sus efectos y en la constitución del nuevo Parlamento y la nueva Junta de Galicia.

Las líneas de competición interpartidista: de la «precampaña» a la campaña electoral

La correcta compresión de la dinámica de evolución de las líneas de competición interpartidista que se pondrán de manifiesto tanto durante el larguísimo período de «precampaña» –que empieza casi con el año–, como durante la campaña electoral, exige tener presente un primer dato de partida. Después de los muchos cambios experimentados desde las primeras elecciones autonómicas de octubre de 1981, el sistema gallego de partidos ha acabado pivotando exclusivamente sobre tres fuerzas políticas: el Partido Popular de Galicia –situado en el espacio ideológico del centro-derecha–, el Partido Socialista de Galicia-PSOE –situado en el del centro-izquierda–, y el Bloque Nacionalista Gallego, situado en el de la izquierda nacionalista. Ello pone de relieve, por sí mismo, un hecho político que no puede perderse de vista en ningún caso: el de la necesidad del Partido Popular de obtener mayoría absoluta para asegurarse la posibilidad de gobernar la Junta de Galicia, toda vez que la pérdida de tal mayoría podría eventualmente comportar la alianza parlamentaria de las otras dos fuerzas presentes en la Cámara, más cercanas entre sí –pese a sus muchas diferencias políticas e ideológicas– que cualquiera de ellas al PP.

Así las cosas, el comienzo del año 1997 estará marcado por la posibilidad de que los populares pierdan la mayoría absoluta de la que venían disfrutando y que ello acabe desalojándolos del Gobierno autónomo gallego. Aunque el PP niega en todo momento que existan datos de sondeo que permitan trabajar con seriedad con esa hipótesis, lo cierto es que algunas de las encuestas que se manejan en los primeros meses del año apuntan esa posibilidad, lo que explicará que la competición interpartidista se plantee esencialmente entre el PP, por una parte, y sus dos competidores, por la otra, que reducen al mínimo –en coherencia con esa estrategia de competición– sus mutuos espacios de fricción. Tal situación tendrá su traducción fundamental en la petición del Partido Socialista, formulada formalmente a finales del mes de abril por su candidato a la Presidencia Abel Caballero y dirigida al Presidente de la Junta, para que aquel procediese a anticipar las elecciones. De la persistencia de esa estrategia de competición tras el paréntesis veraniego dejan buena muestra, en todo caso, diversos episodios, de los que debe destacarse muy especialmente el derivado de las críticas dirigidas por la oposición al Gobierno de la Junta a consecuencia de la puesta marcha por parte de esta última de una campaña informativa de carácter institucional –la

conocida bajo el lema publicitario de «Galicia en feitos» («Galicia en hechos»)– campaña que tanto el BNG como el PSdeG entendieron favorecía electoralmente al partido del gobierno. El PSdeG llevó su crítica no sólo a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, ante la que presentó una reclamación en la última semana de julio –que será desestimada– sino que la tradujo incluso en una denuncia penal contra el Presidente de la Junta, por delito electoral y malversación de fondos públicos, denuncia que tampoco iba a prosperar y que sería archivada finalmente.

Aunque esta estrategia de dos contra uno –si así puede llamarse– no impidió que también entre el PSG y el BNG se produjesen enfrentamientos a lo largo de los meses de la precampaña electoral, lo cierto es que esa línea de competencia no se abriría con toda claridad hasta que, ya iniciada la campaña, los sondeos comenzaron a mostrar no sólo la fortaleza electoral del Partido Popular –que obtenía una mayoría absoluta sobrada en todas las encuestas–, sino también la debilidad del socialista, a quien le pronosticaban una sustancial pérdida de espacio en beneficio de los nacionalistas. Como veremos más abajo, los resultados electorales confirmaron rotundamente todas las previsiones que, en esta ocasión con gran exactitud, ya habían avanzado las encuestas. Antes, sin embargo, de entrar en tal cuestión dedicaremos unas líneas a exponer los problemas producidos en la dinámica interna de la vida partidista, en gran medida como consecuencia del propio proceso electoral, problemas que, en alguno de lo casos, el resultado de tal proceso no hizo más que agudizar.

Los conflictos intrapartidistas: la elaboración de las listas y la configuración de las candidaturas

Sin ninguna duda, el proceso interno menos conflictivo, tanto en lo relativo a la elaboración de las listas electorales, como en lo referente a la designación del candidato a la Presidencia de la Junta de Galicia, fue el del Bloque Nacionalista Gallego. En efecto, pese al carácter de *frente* de esa fuerza política, que agrupa en su interior a partidos y colectivos organizativos de muy distinta disciplina ideológica, y pese a procedencia diversa de muchos de sus dirigentes, el BNG fue capaz de mostrarse ante la opinión pública como una fuerza política cohesionada en torno a un líder indiscutido, el catedrático de la Universidad de Santiago Xosé Manuel Beiras Torrado, quien, sobre la base esencialmente de su protagonismo en la vida parlamentaria gallega consiguió configurarse como la figura pública más relevante del *frente,* y ello aun no siendo militante de la Unión del Pueblo Gallego, el partido más fuerte y mejor organizado de todos los que se agrupan en el Bloque.

Igualmente indiscutida fue la designación de Manuel Fraga Iribarne como candidato popular a la Presidencia de la Junta, una vez que el, a la sazón, Presidente hizo pública su voluntad de concurrir una vez más –la tercera– a las elecciones autonómicas. Pero las ya antiguas diferencias larvadas en el seno del Partido Popular gallego –diferencias directamente relacionadas con la eventual sucesión de Manuel Fraga– sí se tradujeron en este caso en la existencia de conflictos a la hora de elaborar las candidaturas electorales. Tras varias semanas de declaraciones

y desmentidos de los distintos sectores y líderes afectados por la crisis –que tuvieron abundante reflejo periodístico en los primeros días del mes de septiembre–, por fin el día 10 el comité regional electoral del PP ponía fin a las especulaciones y hacía públicas las listas electorales, listas que ofrecían un doble centro de interés. Por un lado, la notable renovación que experimentaba la élite parlamentaria del PP –al producirse el recambio de aproximadamente el 50% de sus diputados durante la 3ª legislatura–, renovación que era muy intensa en la provincia de Ourense y, aunque menos, en la de Pontevedra; y más limitada en las de A Coruña y Lugo. Las listas ofrecían, por otro lado, la notable novedad de la no renovación de las candidaturas parlamentarias de tres líderes históricos del Partido Popular en Galicia: Victor Manuel Vázquez Portomeñe, hasta la fecha Consejero sin cartera para Asuntos Parlamentarios; Tomás Pérez Vidal, igualmente Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes y Victorino Núñez, Presidente del Parlamento de Galicia durante sus dos últimas legislaturas.

Los problemas internos del Partido de los Socialistas de Galicia, casi permanentes tras su fuerte derrota en las elecciones autonómicas de 1993, volvieron a surgir con ocasión del proceso de elaboración de las listas electorales para las de 1997. Y ello a pesar de que el VIII Congreso del partido, celebrado en A Coruña entre los días 1 y 3 de marzo, había supuesto un cierto alivio de las tensiones vividas a lo largo de 1996, al conseguir la dirección encabezada por su Secretario General, Francisco Vázquez, un apoyo masivo de los delegados a sus tesis y la formación de una nueva ejecutiva de consenso en la que quedaban integrados los más significados líderes territoriales del socialismo gallego. Aunque la designación del candidato a la Presidencia de la Junta –Abel Caballero Álvarez, Catedrático de la Universidad de Vigo y ex-ministro de Transporte en el 2º Gobierno de Felipe González– se realizó sin apenas contestación interna, el proceso de formación de las candidaturas se complicó extraordinariamente tras la decisión de la dirección socialista gallega de concurrir a las elecciones en coalición electoral con Esquerda Unida-Esquerda Galega –partido gallego federado a Izquierda Unida– y con Los Verdes, un grupo ecologista de escasa implantación en la Comunidad Autónoma. La formalización final del pacto, que supuso colocar en puestos –supuestamente– fijos de salida a dos candidatos de Esquerda Unida-Esquerda Galega y a uno de Los Verdes, abrió una nueva brecha interna sobre las ya existentes con anterioridad, brecha que el pésimo resultado electoral de la coalición vendría a profundizar desde el momento mismo en que se hacían públicos los resultados provisionales de los comicios autonómicos.

Este proceso resulta, en todo caso, incomprensible sin tener en cuenta los propios problemas internos de Esquerda Unida-Esquerda Galega, que se dividiría literalmente en dos mitades tras la formalización de su coalición con los socialistas de Galicia: una que apoyó el pacto electoral, encabezada por el Secretario General de EU-EG, Angel Guerreiro, antiguo diputado del Partido Comunista en la primera legislatura del Parlamento de Galicia, única en la que los comunistas habían obtenido representación parlamentaria autonómica; y otra, seguidora de las tesis del Presidente Federal de Izquierda Unida, Julio Anguita, radicalmente contrario al pacto desde que se hizo pública la voluntad de cerrarlo, encabezada por un dirigente del Partido Comunista, el médico ourensano Manuel Peña Rey. El conflicto interno en el interior de EU-EG se saldaría finalmente

con la decisión de la Presidencia Federal de Izquierda Unida de presentar candidaturas propias en las cuatro provincias de Galicia, con el resultado que de inmediato se verá.

Los resultados de las elecciones y su «proyección» en la vida política española

Las elecciones autonómicas gallegas de 19 de octubre de 1997 han marcado, sin ningún genero de dudas, un neto punto de inflexión en la evolución del comportamiento electoral –cuando menos autonómico– de los votantes de la Comunidad gallega. Como puede verse en el cuadro 1, en el que constan los resultados electorales finales, es decir, tras agregarse a los votos expresados en las cuatro circunscripciones gallegas los procedentes de la emigración –que supusieron un cambio en la atribución provisional de los escaños producida tras el escrutinio del voto *peninsular,* al ganar el PP un escaño más en A Coruña en detrimento del BNG–, los datos esenciales que arroja el resultado electoral podrían resumirse como sigue:

CUADRO 1

	votos	%	Escaños
PP	832.389	52.1	42
BNG	395.556	24.7	18
(PSdeG)-(EU-EG)-(OV)	311.178	19.4	15
IU	13.950	0.8	–
otros-en blanco	47.930	3	–

a) en primer lugar, la espectacular victoria del Partido Popular, que no sólo revalida rotundamente su previa mayoría absoluta –situada en 38 asientos–, al obtener 42 escaños (13 en A Coruña, 8 en Ourense, 9 en Lugo y 12 en Pontevedra), sino que logra incluso aumentar su ya espléndido resultado de 1993, al incrementar en casi 69.000 sufragios su marca anterior, con una casi inapreciable inflexión a la baja en términos porcentuales (del 52.2% al 52.1%).

b) en segundo lugar, y ésta es quizá la mayor novedad de los comicios, el salto hacia adelante que experimenta el BNG, con un aumento, igualmente espectacular, en su número de votos, al pasar de 269.233 a 395.556 (del 18.7% al 24.7%, en términos porcentuales), lo que le supone ganar 5 escaños respecto a su resultado anterior y colocarse, con 18 (6 en A Coruña, 3 en Lugo, 3 en Ourense y 6 en Pontevedra) como la segunda fuerza del subsistema gallego de partidos, desplazando de la hegemonía en la oposición al Partido de los Socialistas de Galicia, que la había ostentado desde las primeras elecciones autonómicas.

c) el descalabro socialista es, en tercer lugar, la otra cara del éxito de los nacionalistas: la coalición electoral que lidera el PSdeG no sólo no es capaz de rentabilizar en términos cuantitativos el apoyo de la parte del electorado de EU-EG

que opta por el pacto y de Los Verdes –fuerzas que habían obtenido en los comicios autonómicos de 1993, respectivamente, 44.902 y 4.682 sufragios–, sino que sufre un severo retroceso en términos de voto absoluto, que le suponen pasar de sus previos 346.831 votos a 311.178 (del 23.5% al 19.4%) y perder 4 de sus 19 escaños, hasta quedarse reducido a 15 (5 en A Coruña, 3 en Ourense, 3 en Lugo y 4 en Pontevedra), que serán finalmente 13 en números reales, al haber acabado formando los dos diputados de EU-EG incluidos en las listas Grupo Parlamentario propio en la Cámara gallega. De la envergadura del fracaso de la coalición es muestra más que suficiente el hecho de que los coaligados obtienen, en conjunto, menos votos en términos porcentuales y menos escaños que había obtenido por su cuenta el PSdeG en todas las consultas autonómicas celebradas con anterioridad.

d) el último de los datos a destacar va referido justamente a Esquerda Unida-Esquerda Galega, fuerza que logra obtener 2 escaños, en virtud de su ventajosísimo pacto electoral, a cambio de aportar a la coalición de izquierdas –así presentada por los socios durante la campaña–, en el mejor de los casos, el 70% del voto previo del partido: en torno a 30.000 votos, casi el triple de los que es capaz de obtener Izquierda Unida por su cuenta (13.950, el 0.8% de los válidos expresados).

Como probablemente no había ocurrido nunca con anterioridad, las elecciones autonómicas gallegas, cuyos resultados políticos más relevantes hemos intentado resumir en las líneas anteriores, iban a acabar adquiriendo una notable proyección en la vida política española. Y ello no sólo por el hecho de ser las primeras *parciales* celebradas tras la victoria del PP en las elecciones generales y tras la designación de José María Aznar como Presidente del Gobierno, sino también por otros dos motivos adicionales sustantivos: porque, de un lado, el estrepitoso fracaso del experimento de coalición de izquierdas –experimento que quizá hubiera podido tener, de haber obtenido el suficiente apoyo, eventual continuación en otros territorios y en consultas electorales de otro tipo– vino a abrir aun más la brecha entre el PSOE e IU y a acelerar el proceso de crisis interna de esta última, que se saldó con la expulsión o la salida voluntaria del grupo federal, de varias federaciones territoriales discrepantes con los planteamientos del grupo dirigente liderado por Anguita; y porque, de otro lado, y este es el aspecto cuya proyección nos parece más relevante, la progresión del BNG –que, por primera vez, consigue desplazar al Partido de los Socialistas de Galicia como segunda fuerza en la vida política gallega y como eje probable de una alternativa al Partido Popular– es tan espectacular –entre las autonómicas de 1989 y las de 1997, en ocho años pues, incrementa su porcentaje de representación electoral en un 212% y el de su representación parlamentaria en un 260%–, que es capaz, por sí misma, de volver a colocar en primer plano la cuestión del ascenso generalizado en toda España de las fuerzas nacionalistas y/o regionalistas. Hasta tal punto, que la misma noche electoral, y cuando todavía no se había realizado el recuento definitivo de los votos, los Presidentes de las Comunidades de Extremadura y Castilla y León –pertenecientes, como es sabido, al PSOE y al PP, respectivamente– hacen declaraciones en radio y televisión apuntando la necesidad de discutir sobre una eventual reforma del sistema electoral destinada a frenar lo que se denomina «el avance de los nacionalismos». Alfonso Guerra llegará, incluso, más allá al sugerir la posibilidad de una reforma de la Constitución que permitiese poner límites al

autogobierno regional. Cierto es que tanto Juan Carlos Rodríguez Ibarra y Juan José Lucas, como el propio Alfonso Guerra matizarán –o desmentirán– sus afirmaciones en los siguientes días, vista la auténtica avalancha de respuestas críticas y de desautorizaciones procedentes tanto de sus propios partidos, como de los demás del arco parlamentario. Pero, sea como fuere, y esto es lo que queremos destacar, la rapidez con que el debate se plantea y la inquietud política que el mismo deja traslucir son una prueba extraordinariamente clara de la existencia de una preocupación generalizada en los grandes partidos estatales respecto de la cuestión del ascenso de las fuerzas políticas nacionalistas y regionalistas; y de como el resultado autonómico gallego la refuerza, al colocar al BNG como primer partido de la oposición en Galicia, con posibilidades, en caso de ser capaz de traducir a elecciones generales su resultado de autonómicas, de obtener grupo parlamentario propio en el Congreso de los Diputados.

El proceso de constitución del Parlamento y de formación de la Junta de Galicia

Haciendo efectivas las previsiones contenidas en el Decreto 225/1997, de 25 de agosto, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones, la nueva Cámara salida de las urnas celebró su sesión constitutiva el día 18 de noviembre de 1997. Y, después de un proceso inicial rodeado de controversia –como consecuencia de la falta de consenso entre las tres fuerzas con representación parlamentaria para la composición de las Comisiones de la Cámara– aquella se reunió, en sesión solemne de apertura de la V legislatura del Parlamento de Galicia, días después, el 28 de noviembre. Tras ello se inició el período de consultas con las fuerzas políticas parlamentarias del nuevo Presidente del Parlamento, el popular José María García Leira, quien, dando cumplimiento a lo preceptuado en el Estatuto de Autonomía para Galicia, propuso como candidato a la Presidencia de la Junta a Manuel Fraga Iribarne. El discurso de investidura del candidato popular tuvo lugar el día 1 de diciembre: en una larga intervención de dos horas de duración, Manuel Fraga fue desgranando diversas propuestas en el terreno del empleo (búsqueda del consenso social, creación de un Servicio Público de Empleo), sanitario (impulso de la telemedicina, implantación en todo el territorio de los Puntos de Atención Continuada), agrícola (reducción de la población ocupada en el sector, ampliación de la cuota láctea), de las infraestructuras (modernización del ferrocarril y de los puertos de interés general), cultural (promoción del Año Santo Jacobeo 1999, creación del Centro de Promoción de las Letras Gallegas), turístico (impulso de la oferta del turismo rural y jacobeo), del fomento de la natalidad (puesta en marcha del Segundo Plan de Apoyo a la Familia), medio ambiente (creación de una Consejería, promoción de las actividades industriales que utilicen tecnologías limpias, creación de una Red de Espacios Naturales) y de potenciación de la descentralización (dar efectividad al Pacto Local en la V legislatura, transfiriendo competencias y recursos a los municipios). Tras las cuarenta y ocho horas determinadas como mínimo en el Reglamento del Parlamento de Galicia, en la mañana del día 3 de diciembre se celebró la votación de investidura, resultando elegido Manuel Fraga Iribarne, por tercera vez consecutiva, como Presidente de la Junta, con los votos favorables de los 42 diputados del PP y los votos en contra de los del BNG y PSdeG.

El nuevo Presidente (nombrado por Real Decreto 1835/1997, de 4 de diciembre, publicado en el *DOG* nº 236, de 5 de diciembre) tomó posesión de su cargo el día 9 de diciembre y procedió a formar nuevo gobierno de inmediato, de forma que al día siguiente el *Diario Oficial de Galicia* publicaba los Decretos 347/1997, por el que se establecía la estructura orgánica de la Junta de Galicia, 348/1997, por el que se disponía el cese de los titulares de los departamentos de la Junta de Galicia y 349/1997, por el que se nombraban los nuevos titulares de los departamentos previstos en el Decreto 347/1997. Los cambios experimentados en el ejecutivo autonómico –marcado por el signo de la continuidad, tanto en lo relativo a su configuración, como en lo que hace a las personas que lo conforman– han afectado en primer lugar a su estructura orgánica: se crea una Consejería nueva, la de Medio Ambiente, se modifica la denominación –y, consiguientemente, la estructura y competencias– de las de Agricultura, Ganadería y Montes (que pasa a denominarse de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria, pasando la materia de Montes a la nueva Consejería de Medio Ambiente), Cultura y Comunicación Social (que pasa a denominarse de Cultura, Comunicación Social y Turismo), y Familia, Mujer y Juventud (que pasa a denominarse de Familia, Promoción del Empleo, Mujer y Juventud), y se suprime la antigua Consejería sin cartera para Asuntos Parlamentarios. En resumen, 8 de las 11 Consejerías preexistentes no experimentan cambio alguno, 3 experimentan un cambio parcial, una se suprime y se procede a la creación de una nueva.

Por lo que se refiere a los cambios en la titularidad de las Consejerías, de las 11 que preexisten, solo cambia el titular de dos Consejerías: las de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria, donde cesa Tomás Pérez Vidal y es nombrado Castor Gago Álvarez, y de Pesca, Marisqueo y Acuicultura, donde cesa Juan Caamaño Cebreiro y es nombrado Amancio Landín Jaráiz; sale de la Junta el titular de la Consejería que desaparece (Victor Manuel Vázquez Portomeñe) y entra en ella el de la Consejería de nueva creación: José Carlos del Alamo Jiménez.

El proceso de formación y estructura del gobierno gallego se culmina con la publicación de los Decretos 350/1997, de 10 de diciembre, por el que se determinan los centros directivos dependientes de la Junta de Galicia (Secretaría General de la Presidencia, Asesoría Jurídica General de la Junta, Secretaría General de Relaciones con las Comunidades Gallegas, Secretaría General para el Deporte, Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior, Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal, Secretaría General de Investigación y Desarrollo, y Secretaría General para las Relaciones con los Medios Informativos), Decreto que viene a reforzar la posición de la Presidencia en el Conjunto de la Junta; y 351/1997, también de 10 de diciembre, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Junta de Galicia.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-I-1997

Popular de Galicia: 43

Socialistas de Galicia: 19

Bloque Nacionalista Gallego: 13

Composición por Grupos a 31-XII-1997

Popular de Galicia: 42

Bloque Nacionalista Gallego: 18

Socialistas de Galicia: 13

Grupo mixto (Esquerda Galega-Esquerda Unida): 2

2. Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Número de Consejerías: 12

Presidencia y Administración Pública: Dositeo Rodríguez Rodríguez

Economía y Hacienda: José Antonio Orza Fernández

Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda: José Cuíña Crespo

Educación y Ordenación Universitaria: Celso Currás Fernández

Industria y Comercio: Antonio Couceiro Méndez

Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria: Castor Gago Alvárez

Cultura, Comunicación Social y Turismo: Jesús Pérez Varela

Sanidad y Servicios Sociales: José María Hernández Cochón

Pesca, Marisqueo y Acuicultura: Amancio Landín Jaráiz

Justicia, Interior y Relaciones Laborales: Jesús Carlos Palmou Lorenzo

Familia, Promoción del Empleo, Mujer y Juventud: Manuela López Besteiro

Medio Ambiente: José Carlos del Alamo Jiménez

3. Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que los apoyan: Partido Popular (42 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo

4. Cambios en el Gobierno

Cambio de denominación de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, que pasa a denominarse de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria y sustitución de su titular: cesa Tomás Pérez Vidal y es nombrado Castor Gago Alvárez (Decretos 347, 348 y 349/1997, de 9 de diciembre, en DOG nº 238, de 10 de diciembre).

Cambio de denominación de la Consejería de Cultura y Comunicación Social, que pasa a denominarse de Cultura, Comunicación Social y Turismo (Decreto 347/1997, de 9 de diciembre).

Cambio de denominación de la Consejería de Familia, Mujer y Juventud, que pasa a denominarse de Familia, Promoción del Empleo, Mujer y Juventud (Decreto 347/1997, de 9 de diciembre).

Sustitución del titular de la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura: cesa Juan Caamaño Cebreiro y es nombrado Amancio Landín Jaráiz (Decretos 348 y 349/1997, de 9 de diciembre).

Supresión de la Consejería sin Cartera para Asuntos Parlamentarios y cese de su titular, Victor Manuel Vázquez Portomeñe, que abandona la Junta de Galicia (Decretos 347 y 348/1997, de 9 de diciembre).

Creación de una nueva Consejería de Medio Ambiente, para la que es nombrado como titular José Carlos del Alamo Jiménez, que se incorpora a la Junta de Galicia (Decretos 347 y 349/1997, de 9 de diciembre).

5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Entre los días 1 y 3 de diciembre de 1997 tuvo lugar la sesión de investidura del Presidente de la Junta de Galicia: se inició a las 10 horas del día 1 con la presentación por parte del Candidato designado por el Presidente del Parlamento de Galicia, Manuel Fraga Iribarne, de su programa de gobierno. A las 12 horas de ese mismo día, el Presidente de la Cámara, dando cumplimiento a las previsiones del Reglamento del Parlamento, suspendió la sesión hasta las 12 horas del día 3 de diciembre, momento en que comenzó el debate de investidura, tras el cual el candidato propuesto resultó elegido en primera votación Presidente de la Junta con los votos de los 42 diputados del Grupo Parlamentario Popular. El Presidente fue nombrado por Real Decreto 1835/1997, de 4 de diciembre, publicado en el *Diario Oficial de Galicia* nº 236 de 5 de diciembre.

6. Mociones de reprobación

Ninguna.

7. Debates y resoluciones más importantes

Sesiones de la Cámara

Aparte de la ya mencionada sesión de investidura del Presidente de la Junta de Galicia, la nueva Cámara salida de las elecciones autonómicas de 19 de octubre celebró otras dos sesiones solemnes: la sesión constitutiva del Parlamento, el día 18 de noviembre, en la que se procedió a la elección de la Mesa del Parlamento, y en la que los 75 diputados autonómicos presentes prestaron el preceptivo juramento o promesa; y la solemne sesión de apertura, que tuvo lugar el 28 de noviembre de 1997. Finalmente, y antes de cerrarse el período ordinario de sesiones de la Cámara, el día 22 de diciembre de 1997 se celebró la sesión plenaria en la que se dio cuenta de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas por la Diputación Permanente y del dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre la compatibilidad de los miembros de la Cámara.

Composición de las Comisiones de la Cámara

En un ambiente marcado por la controversia, debido a la disparidad de criterios de los diferentes grupos parlamentarios de la Cámara al respecto, la Mesa y la Junta de Portavoces establecieron por mayoría, en la reunión celebrada el día 24 de noviembre de 1997, el número de miembros que habrían de componer las Comisiones de la Cámara, número que quedo fijado en 16, uno menos que los fijados durante la III y IV legislaturas. Las Comisiones permanentes se constituyeron el día 27 de noviembre de 1997.

Proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados

Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, sobre cambio de denominación de las provincias de «La Coruña» y «Orense» (BOPG nº 283, de 17 de junio de 1995): la proposición de ley, por la que se propone que las nuevas denominaciones oficiales sean las de «A Coruña» y «Ourense» ha culminado finalmente su tramitación parlamentaria iniciado ya el año 1998, al haber sido aprobada por asentimiento por el Pleno del Senado en su sesión de 11 de febrero de 1998.

Procedimientos de control e impulso político

Plan de Galicia sobre Drogas 1997-2000 (BOPG nº 602, de 24 de febrero de 1997). Debate del Plan y propuestas de resolución: Comisión 2ª (27 de junio de 1997). Aprobado.

Dictamen y propuestas de resolución formuladas por la Comisión no Permanente especial de seguimiento del Plan Forestal de Galicia: BOPG nº 607, de 1 de marzo de 1997. Texto aprobado: BOPG nº 626, de 4 de abril de 1997.

Dictamen de la Comisión no Permanente para la igualdad y para los Derechos de las Mujeres. Debate en Pleno: 17 de junio de 1997 BOPG nº 681, de 25 de junio de 1997.

Resoluciones aprobadas por la Comisión 3ª, de Economía, Hacienda y Presupuestos, relativas al Fondo de Cooperación Local. BOPG nº 633, de 15 de abril de 1997.

Declaraciones institucionales

Declaración institucional sobre los trabajadores gallegos y su esfuerzo para conseguir un marco democrático (Pleno del día 5 de marzo de 1997. BOPG nº 633, de 15 de abril de 1997).

Declaración institucional relativa a la celebración del Día europeo de las lenguas (Pleno del día 8 de abril de 1997. BOPG nº 647, de 5 de mayo de 1997).

Declaración institucional aprobando el proceso de paz en el antiguo Sahara Occidental español (Pleno del día 17 de junio de 1997).

Solicitud de creación de Comisiones de Investigación

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación formulada por una quinta parte de los diputados de la Cámara, pertenecientes al G.P. de los Socialistas de Galicia, con el objeto de analizar la gestión de los correspondientes responsables de la Junta de Galicia al frente de sus obligaciones administrativas y políticas en cuanto a las circunstancias, los hechos y las actuaciones previas y posteriores a la tragedia acaecida en la guardería Dinky de Vigo (nº 14.095) (BOPG nº 626, de 4 de abril de 1997. Pleno del día 8 de abril de 1997. Rechazada: BOPG nº 641, de 24 de abril de 1997).

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación formulada por 19 diputados y diputadas de la Cámara pertenecientes al G.P. de los Socialistas de Galicia, para aclarar todos los aspectos relativos al proceso de puesta en marcha del Plan Eólico de Galicia (nº 15.141) (BOPG nº 674, de 13 de junio de 1997. Pleno del día 17 de junio de 1997. Rechazada).

Acuerdos de la Diputación Permanente

En su sesión plenaria de 22 de diciembre de 1997 el Pleno del Parlamento procedió a la convalidación de los acuerdos adoptados por la Diputación Permanente de la Cámara en el período vacacional desde la disolución de la Cámara el día 26 de agosto de 1997 (BOPG nº 9, de 19 de diciembre de 1997).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

Valedor del pueblo

Proyecto de Reglamento de organización y funcionamiento del Valedor del Pueblo (Texto aprobado: BOPG nº 678, de 20 de junio de 1997).

Ratificación del acuerdo de cooperación y coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Valedor del Pueblo (DOG nº 37, de 24 de febrero de 1997).

Informe del Valedor del Pueblo y recomendaciones correspondientes al año 1996 (BOPG nº 645, de 30 de abril de 1997. Debate en Pleno de 3 de junio de 1997 DSPG nº 144).

Consejo de Cuentas

Normas complementarias al acuerdo de la Mesa del Parlamento de 5 de mayo de 1987 para ordenar la elección de dos vacantes en el Consejo de Cuentas de Galicia (BOPG nº 626, de 4 de abril de 1997).

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas correspondiente al año 1996 e informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio económico de 1993 (BOPG nº 657, de 20 de mayo de 1997).

Elección de senadores autonómicos

Víctor Vázquez Portomeñe (PP) y Victorino Nuñez (PP) fueron designados por el Parlamento de Galicia, en su sesión de 5 de diciembre de 1997 como senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Galicia.

ISLAS BALEARES

Andreu Ribas Maura

Rasgos generales de la actividad política e institucional

La actividad política autonómica durante el año 1997 se ha caracterizado por la normalidad; nota reforzada por el contraste con los acontecimientos sucedidos durante los dos años anteriores. Esta normalidad ha permitido un amplio desarrollo de la actividad institucional y de la producción normativa; además de la aplicación práctica de uno de los lemas que Presidente Jaume Matas expuso al iniciar su mandato y ha ido después reiterando: «feina, feina, feina» (trabajo, trabajo, trabajo). En este sentido, la sensación de actividad constante de la Administración autonómica y, en especial, del Gobierno se ha recalcado con la presentación de iniciativas legislativas, la aprobación de decretos de gran relevancia, los habituales anuncios y presentaciones de proyectos de futuro (especialmente, en las áreas de la ordenación del territorio y del turismo), y la realización de varias reuniones de gobierno que, a modo de concentración durante dos o tres días, han tenido lugar a lo largo del año fuera de la sede oficial del «Consolat del Mar".

La normalidad no significa, no obstante, apatía o ausencia de acontecimientos e incluso conflictos políticos. Al contrario, durante el año se han producido hechos de gran relevancia presente y con proyección futura, y las relaciones entre mayoría de gobierno y oposición han pasado por momentos de crispación. A modo de mera referencia ejemplificadora pueden destacarse ahora los cambios en el Gobierno, las normas sobre control de la actividad turística, los conflictos con la oposición parlamentaria y con el Consejo Insular de Mallorca, el inicio del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía o la transferencia de la competencia en materia de Enseñanza no universitaria. En este apartado de carácter general, se expondrán únicamente los dos primeros; el resto se desarrollará más adelante.

La actividad del Gobierno ha tenido algunas quiebras debido a los dos cambios producidos en la titularidad de algunas de las Consejerías. Los dos cambios se realizaron en un espacio relativamente breve de tiempo, poco más de tres meses, pero los motivos que los animaron fueron muy diferentes.

El 19 de marzo dimitió el Consejero de Función Pública y Interior, Antonio Berastain Díez, al ser incluido como imputado en el auto de apertura de juicio oral en el caso conocido como «Túnel de Soller». Junto con el Sr. Berastain fue imputado el ex-Presidente de la Comunidad Autónoma, Gabriel Cañellas Fons, que en el año 1995 se ya vio forzado a dimitir de dicho cargo por las presiones de la dirección nacional del partido al aparecer implicado en este caso. El citado auto judicial provocó que también dimitiera del cargo, que aún conservaba, de presidente del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento balear. El proce-

so se desarrolló durante el mes de julio ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares y finalizó el 25 de julio con una sentencia absolutoria, pero por razón de la prescripción de los delitos. En estos momentos están pendientes de resolución los recursos presentados, tanto por el Ministerio Fiscal como por los partes, ante el Tribunal Supremo. En cuanto a la dimisión de Berastain como Consejero, el Presidente Matas la resolvió con rapidez nombrando al día siguiente a Manuel Ferrer Massanet, Secretario General Técnico de la Consejería de Economía y Hacienda hasta aquel día.

El segundo cambio de Consejeros se produjo el 13 de junio y en esta ocasión el motivo se debió, según se afirmó, a las razones de carácter personal del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, Juan Flaquer Riutort, que manifestó su voluntad de volver a su actividad docente como profesor de la Universidad de las Islas Baleares, y del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral, Bartolomeu Reus Beltrán, que dimitió para ocupar un alto cargo en el grupo de empresas públicas de ENDESA. El retraso en el acceso a dicho cargo motivó una situación de cierta incertidumbre durante dos semanas, puesto que el Consejero Flaquer ya había anunciado a finales del mes de mayo su voluntad de no seguir en el cargo.

En esta ocasión, la remodelación del Gobierno fue más amplia. El hasta entonces recién Consejero de Función Pública y Interior; Manuel Ferrer, fue cambiado de Consejería, pasando a ocupar la de Educación, Cultura y Deportes que había quedado vacante. La profesora y Secretaria General de la Universidad de las Islas Baleares, Pilar Ferrer Vanrell, fue nombrada Consejera de Función Pública y Interior. Y finalmente, para el siempre trascendente en las Islas Baleares cargo de Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral, el Presidente nombró a Miquel Ramis Socias. Éste era, y continúa siendo, Alcalde del Ayuntamiento de Alcudia; y su voluntad de continuar compatibilizando ambos cargos fue criticada por la oposición, además de provocar una crisis en el gobierno municipal. El concejal de Unión Mallorquina en Alcudia, que rompía el empate de concejales entre PP y PSOE y que participaba en las áreas de gobierno del Ayuntamiento por acuerdo con el PP, se mostró muy crítico. La solución que adoptó el Sr. Ramis fue reducir las áreas de responsabilidad del citado concejal y pactar un acuerdo de gobernabilidad con los concejales del PSOE; pacto que fue aceptado por éstos y criticado por el partido a nivel regional.

Las relaciones entre gobierno y oposición, o, lo que es lo mismo, entre el PP y el resto de partidos con representación parlamentaria, han pasado por algunos momentos de especial crispación. Las situaciones más críticas a nivel parlamentario se dieron en el debate de política general, también conocido como el «estado de la Comunidad», y en la elección de una terna de candidatos para un puesto de magistrado vacante en el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. En el primer caso, durante las sesiones celebradas del 8 al 10 de octubre, la oposición criticó la visión excesivamente optimista del Presidente Matas y su utilización de un tono, en la fase de réplica, más cercano a un ataque a los demás partidos que a un defensa de un programa de gobierno. En el segundo caso, la propuesta de la terna por parte del PP sin consultar previamente a los demás partidos fue muy contestada, hasta el punto de que, en el momento de la votación por el pleno el día 29 de octubre, la oposición al completo abandonó la sesión, aprobándose la

propuesta con los solos votos del Grupo Parlamentario Popular. También se dio cierta crítica soterrada a los juristas propuestos en la terna por su vinculación con el partido mayoritario.

El enfrentamiento político también se manifestó a otro nivel: en el seno del Consejo Insular de Mallorca y en las relaciones de éste con el Gobierno balear. El diseño institucional del Estatuto es ambiguo en cuanto a la naturaleza y papel de los Consejos Insulares y, en la situación política actual, esta confusión favorece la conflictividad. Además, la coincidencia entre las condiciones de diputado autonómico y consejero insular han dado lugar a una curiosa alteración de papeles en el binomio gobierno-oposición. Los partidos situados en la oposición parlamentaria al Gobierno balear forman el llamado «pacto de progreso» que gobierna en el Consejo Insular de Mallorca; concretamente y como se ha destacado en anteriores crónicas, el PSOE, Unión Mallorquina (UM) y el Partido Socialista de Mallorca (PSM) conforman el gobierno insular, mientras que Izquierda Unida, firmante del pacto, los apoya aunque en muchas ocasiones con dudas y rechazos. Por otra parte, el PP que apoya al Gobierno autonómico es la oposición a nivel insular. Todo esto produce en ocasiones un cruce o intercambio de los papeles mayoría de gobierno/oposición entre los partidos y las mismas instituciones, además de la ocasional utilización de éstas como instrumento de oposición.

En las relaciones interinstitucionales entre Gobierno balear y Consejo Insular, los problemas se han producido a nivel competencial y a nivel protocolario o simbólico. En este último campo, la decisión del Consejo Insular de Mallorca de celebrar una «Diada de Mallorca», su organización y celebración, fueron puntos de enfrentamiento. La diada se celebró el día 12 de septiembre; fecha elegida por haberse jurado en tal día del año 1276 la «Carta de Franqueses» por el rey Jaume II, lo cual significó la constitución del llamado Reino privativo de Mallorca. La discusión se dio tanto en la misma elección de la fecha citada, como en la organización de la diada, con acusaciones de no colaboración. La celebración tuvo una escasa repercusión popular, lo cual fue aprovechado por el PP, oposición insular/gobierno balear, para nuevas críticas.

En el área competencial, la ordenación del territorio ha enfrentado a Gobierno balear y Consejo Insular de Mallorca. Este último tiene transferidas, como los otros dos Consejos Insulares, la competencia de ejecución y gestión (sin incluir la potestad reglamentaria) en materia de urbanismo desde la Ley 9/1990, de 20 de julio. No obstante, la interpretación jurídica del alcance de tal potestad no es siempre clara; de ahí los conflictos que surgen a veces en su aplicación. Una consecuencia de ello fue cuando en el mes de marzo el Consejo Insular acordó, como medida de carácter proteccionista, la limitación de la edificación en suelo rústico, exigiendo la existencia de una parcela con una superficie mínima de 14.000 metros cuadrados para autorizar la construcción de viviendas. El Gobierno balear, así como el PP, oposición en el gobierno insular, criticaron tal medida aduciendo la falta de competencia de la institución para tomar tal decisión. Además, y complementariamente, en la reunión del Gobierno de día 4 de abril se aprobó el proyecto de ley sobre suelo rústico que se remitió al Parlamento para su debate y aprobación (BOPIB núm. 99, de 18 de abril). El proyecto fue aprobado como Ley 6/1997, de 8 de julio. Sobre su contenido véase el apartado dedicado a la Legislación.

Finalmente, hay que hacer breve mención a una nueva crisis interna en el «pacto de progreso» producida durante el mes de diciembre debida a la aplicación de un acuerdo, adoptado a principios de año, sobre el sueldo del personal del Consejo Insular. En dicho acuerdo, y para evitar la congelación de sueldos que a nivel estatal se había decidido para el año 1997, se aprobaba el abono de una especie de paga de compensación al personal de la institución insular. Sin embargo, la duda sobre su legalidad hizo reconsiderar a UM, que preside el Consejo Insular, la decisión antes tomada y, ante la resistencia de PSOE, PSM y IU, el día 23 de diciembre votó conjuntamente con el PP para revocar el acuerdo. A pesar de todo, el pacto de gobierno no se rompió y se anunció la voluntad los partidos participantes de reconducir dicho pacto.

El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía

Durante el año 1997, y aprovechando la predisposición por parte del Estado central, se ha iniciado un proceso de reforma del Estatuto de Autonomía. Hasta el momento en este proceso, a pesar de las discrepancias y discusiones expuestas anteriormente, se ha dado un clima de considerable consenso y unanimidad a la hora de la adopción de acuerdos. No obstante, habrá que esperar la finalización del proceso y, especialmente, el momento de presentación, debate y aprobación de enmiendas parciales, que se realizará durante los meses de enero y febrero de 1998, para conocer el grado de acuerdo en la modificación de la norma institucional básica de la Comunidad. Existen temas importantes aún no resueltos, e incluso algunas contradicciones internas en los partidos sobre ellos.

Sin embargo, y como se ha destacado, el clima prevalente hasta el momento ha sido el del acuerdo. El procedimiento se inició a instancias de una proposición no de ley del Grupo de Izquierda Unida cuya aprobación dio lugar a la creación de una Ponencia, integrada en la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales, que debía redactar una propuesta de reforma «con antelación suficiente para que la iniciativa legal se tramite y apruebe en el próximo periodo de sesiones» (Resolución del 29 de abril, BOPIB núm. 106, de 6 de junio). La Ponencia se constituyó por miembros de todos los grupos parlamentarios, a excepción del Grupo Mixto, y estaba formada por cuatro diputados del PP, dos del PSOE y un diputado de cada uno de los otros tres partidos: Unión Mallorquina, Partido Socialista de Mallorca y Izquierda Unida (BOPIB núm. 107, de 20 de junio).

El estudio de la reforma se inició con algún retraso. Así, aunque la ponencia se constituyó el día 2 de julio, las reuniones de trabajo se postergaron para principios del mes de septiembre. Una vez iniciadas, dichas reuniones se alargaron unos dos meses hasta que, finalmente, por Resolución del 12 de noviembre, la Mesa del Parlamento admitió a trámite la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por diecisiete diputados de los diferentes grupos parlamentarios (BOPIB núm. 130, de 14 de noviembre). En el Pleno del día 26 de noviembre el texto propuesto fue aceptado en el trámite de toma en consideración por unanimidad (BOPIB núm. 134, de 12 de diciembre).

En cuanto al contenido de la reforma, y a la expectativa de lo que suceda con posterioridad, ésta propone: el reconocimiento del carácter de nacionalidad para

las Islas Baleares (artículo 1); la ampliación de las listas competenciales o bien el aumento de las potestades autonómicas sobre algunas materias (artículos 10 a 17); y la modificación de algunas normas sobre la organización institucional.

El tema institucional es el que parece haber centrado los mayores esfuerzos y discusiones entre los partidos políticos participantes. No siempre con un consenso total y a veces con división interna en los propios partidos, las innovaciones más destacadas que se han propuesto han sido las siguientes: la ampliación del periodo de sesiones parlamentarias a ocho meses, la eliminación de la prohibición de retribuciones fijas para los diputados, la potestad presidencial de disolución anticipada del Parlamento aunque limitada, la eliminación del límite en el número de Consejeros del Gobierno y la introducción de la potestad de aprobación de decretos-leyes.

No se ha modificado la doble condición de diputado autonómico y consejero insular, aunque se ha introducido la posibilidad de renunciar a cualquiera de las dos condiciones sin perder la otra. Tal solución se acompaña con la sustitución, en la institución en que se produzca vacante por el siguiente de la lista; de esta forma, habría diputados no consejeros, y viceversa. De momento se ha optado por la no separación, a pesar de las cada vez mayores dificultades prácticas que la coincidencia de cargos está produciendo, y cuya tendencia es a ir aumentando a medida que se asuman más competencias, tanto en una como en otra institución, y se amplíe el periodo de sesiones parlamentarias. Sin entrar en las dudas jurídicas que tal solución plantea, hay que resaltar que sobre esta medida se están dando las mayores discrepancias, no sólo entre los diferentes partidos, sino incluso internamente en el seno de algunos de ellos.

La legislación

La producción legislativa, siguiendo la tónica general apuntada en la introducción, se ha normalizado aprobándose un total de diez leyes; a las que hay que unir, al menos como referencia, la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía, ya citada, y diversos proyectos y proposiciones de ley presentados a la Cámara y todavía en diversas fases de su tramitación (Consejo Social de la Universidad, Voluntariado, Centros Turísticos recreativos, Consejo balear de transportes terrestres, etc.).

Las dos primeras leyes aprobadas coinciden en la materia regulada, las tasas de la Comunidad Autónoma, aunque con diferente alcance. En la Ley 1/1997, de 20 de mayo, se regulan las tasas por la actuación de la Administración autonómica en un sector concreto: la inspección y control sanitario de carnes frescas. La finalidad de la ley es dar cumplimiento a un conjunto de Directivas comunitarias sobre la materia, teniendo en cuenta la armonización realizada por diversos Reales decretos sobre inspección veterinaria. En la Ley 2/1997, de 3 de julio, se realiza, en cambio, la regulación del régimen jurídico general aplicable a todas las tasas propias de la Comunidad Autónoma. Además, se deroga y sustituye a la Ley 7/1986, de 19 de noviembre, sobre la materia que había quedado desfasada de la nueva realidad jurídica definida por la Jurisprudencia constitucional; en especial desde la Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. Ante la doctrina senta-

da por tal Sentencia, la ley opta por el abandono de la categoría de los precios públicos, evitando así la obligación de regular un nuevo régimen jurídico al margen del tributario. En consecuencia, para todo servicio en el cual el ciudadano deba acudir inexcusablemente al sector público autonómico, se adapta la fórmula de la tasa, quedando los servicios en régimen de concurrencia y voluntariedad bajo el derecho privado como precios tradicionales. Finalmente, la ley contiene una delegación legislativa al Gobierno balear para que proceda a la elaboración de un texto refundido de las tasas propias de la Comunidad Autónoma en el plazo de un año.

En las dos siguientes también se produce una coincidencia en la materia, ambas regulan el estatuto de la policía local, aunque también en diferentes aspectos. En la Ley 3/1997, de 14 de mayo, se modifica la Ley 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de policías locales, en su artículo 8, al que se añade un nuevo apartado. Su finalidad es trasladar, de forma expresa, la exigencia introducida por la Ley 1/1996, de 23 de abril, en relación a las pruebas selectivas de acceso a las plazas de la Administración autonómica. Tal exigencia, que profundiza en el proceso de normalización lingüística, establece la necesidad de acreditar el conocimiento oral y/o escrito de la lengua propia de las Islas Baleares para el acceso a cualquier plaza; ajustándose al principio de proporcionalidad en el nivel de conocimiento exigido, según se determine por el Gobierno balear por vía reglamentaria.

En cuanto a la Ley 4/1997, de 14 de mayo, en ella se regula el régimen jurídico de la denominada «segunda actividad» de la policía local. Se trata con ello de atender a las nuevas necesidades personales y de los Ayuntamientos que se producen con el cambio de las aptitudes psicofísicas de los miembros de la policía, bien por la edad o por determinadas circunstancias; y ello en razón de las posibles dificultades para atender sus funciones operativas, en ocasiones arriesgadas y penosas.

La Ley 5/1997, de 8 de julio, por la cual se regula la publicidad dinámica en las Islas Baleares, incide en un sector económico de gran importancia para éstas: la actividad turística, cuyos servicios utilizan con profusión las más diversas y significativas formas de publicidad y, en especial, la llamada publicidad dinámica. La ley establece una importante restricción sobre tal actividad debido a las connotaciones negativas que supone por su impacto e incidencia en la imagen turística, así como por las molestias que ocasiona a los ciudadanos. Se trata, en definitiva, de limitar la acción de los llamados «tiqueteros», término popular-aunque no utilizado en la ley– con el que se conoce a aquellas personas que realizan en la vía pública de las zonas turísticas la promoción, normalmente mediante propaganda escrita, de establecimientos de ocio y de espectáculos. Con este fin la ley exige la previa concesión de licencia administrativa municipal en la que se identificará y limitará el número de agentes de publicidad y el horario de ejercicio de su actividad. Asimismo, se prohibe el ejercicio de la publicidad en una amplia relación de zonas públicas, tales como playas, terrazas, pasos peatonales, etc. La regulación se completa con un riguroso régimen de infracciones y sanciones.

La Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico pretende dar una respuesta a las tensiones que se están produciendo sobre este tipo de suelo en las Islas Baleares debido al modelo económico actual. Estas tensiones se traducen en una

creciente sustitución, agravada en los últimos años, de las actividades tradicionales por otras basadas en usos turísticos, residenciales y de servicios que están produciendo una desvirtuación de los elementos tradicionales del suelo rústico. En este fenómeno es muy relevante la compra de suelo y viviendas por parte de ciudadanos de nacionalidad alemana, lo cual está produciendo en ocasiones problemas de rechazo social.

Con estos fines, la ley regula un régimen de protección frente a los procesos de desarrollo urbanístico, fijando sus posibles usos y actividades; en especial, en cuanto a las condiciones de edificación. Así, en el articulado se exige un conjunto de requisitos para la construcción en suelo rústico, tales como la adecuación a la tipología del medio rural, la determinación de unas alturas y volúmenes máximos y la existencia de parcelas, para permitir la construcción de nuevas viviendas unifamiliares, con una superficie mínima de 14.000 metros cuadrados en Mallorca y Menorca, 7.000 en Ibiza y 6.000 en Formentera. No obstante, en las dos primeras se permite la construcción cuando se trate de parcelas con superficie inferior, aunque siempre con más de 7.000 metros cuadrados, que hubieran sido constituidas con anterioridad al 7 de julio de 1958; fecha en que entró en vigor la Orden del Ministerio de Agricultura que fijó las superficies mínimas de cultivo por provincias.

Además, algunos especialistas consideran que la propia ley desvirtúa parte de los límites establecidos en su articulado al permitir, en su disposición transitoria 2ª, la no sujección a los porcentajes máximos de edificabilidad, para las viviendas ya construidas que no hubieran agotado los parámetros aplicables en el momento de concesión de la licencia. En estos casos permite llegar a un máximo de 450 metros cuadrados.

La Ley 7/1997, de 20 de noviembre, de la Investigación y el Desarrollo Tecnológico, responde a una exigencia largamente reclamada por diversos sectores sociales, económicos y, en especial, universitarios: el fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica, atendiendo a las necesidades peculiares de las Islas Baleares. Para ello, la ley crea el Plan balear de Investigación y Desarrollo Tecnológico con el que se deberá fomentar la actividad investigadora con los siguientes objetivos: determinar las necesidades de investigación de las Islas Baleares, localizar y ofrecer una oferta científica para resolverlas, y buscar o aportar los medios financieros para acceder a ella. Como órganos que deberán llevar a cabo la planificación, elaboración, coordinación y seguimiento del Plan, se crean la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología, la Secretaría General del Plan y el Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

La Ley 8/1997, de 11 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores, se dicta en desarrollo del artículo 39 de Estatuto balear que, en particular reconocimiento de la realidad insular plural y en aplicación del principio de subsidiariedad, atribuye un amplio número de competencias ejecutivas a los órganos de gobierno y gestión de los intereses de las islas: los Consejos Insulares. Se trata de la novena ley de atribución de competencias desde el año 1990, momento en el que se iniciaron las transferencias, y la particular forma seguida obedece al Estatuto y a la Ley 5/1989, de 13 de abril, de Consejos Insulares. En estas se con-

fiere a una Comisión Técnica Interinsular, con participación del Gobierno balear y de los tres Consejos Insulares, la redacción de las propuestas de atribución que se remitirán luego al Parlamento para su aprobación como ley.

En este caso concreto, el tramite de elaboración y aprobación sufrió un retraso debido a la negativa del Consejo Insular de Mallorca, el día 9 de septiembre, a aceptar la transferencia por considerar que estaba insuficientemente financiada. No obstante, después de un aumento en la determinación del coste efectivo de la atribución, aunque sin llegar a las exigencias iniciales del Consejo Insular mallorquín, se llegó al acuerdo y a la aprobación de la ley en el mes de diciembre. En el contenido de la ley destaca la muy detallada relación y descripción de las competencias que se transfieren a los Consejos, con referencia a la normativa material específica aplicable en cada función concreta.

Las dos últimas leyes aprobadas han sido, como es habitual, la Ley 10/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1998, y la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas que, como ley de «acompañamiento» es aprobada frecuente y conjuntamente con los presupuestos anuales. Este año el contenido de esta ley aporta una novedad relevante: La Comunidad Autónoma ha hecho uso de su autonomía tributaria en la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que la ley 27/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE núm. 186, de 5 de agosto), le atribuyó. Concretamente, la ley ha aumentado la cantidad máxima en algunas deducciones personales y familiares, y ha introducido, como nueva deducción de 10.000 pesetas, el supuesto de tener hijos matriculados en Universidades de la península, o en la Universidad de las Islas Baleares en caso de residir en Menorca, Ibiza o Formentera.

Además, la ley ha introducido modificaciones en otros impuestos al establecer determinadas exenciones en la tributación del Impuesto de Sucesiones, una reducción del Impuesto de transmisiones patrimoniales aplicable a los bienes inmuebles ubicados en el ámbito territorial del Parque Balear de Innovación Tecnológica (conocido como ParcBIT), y la creación de nuevas tasas sobre actividades de carácter náutico (alquiler de embarcaciones, escuelas náutico-deportivas, actividades subacuáticas).

Junto a las medidas tributarias y de algunas normas que afectan a la función pública autonómica, se han regulado materias de muy variada naturaleza y modificado leyes, incluida la ley del suelo rústica aprobada hacía sólo unos meses. Dentro de esta especie de «cajón de sastre» se ha destacado, por su repercusión política y social (con movilización ciudadana incluida), la autorización para la construcción de una residencia para personalidades en un área natural de especial interés; concretamente en Alcudia (zona «Cap des Pinar»). No obstante, una vez aprobada la ley, el Ayuntamiento de Alcudia se pronunció por unanimidad en contra de tal construcción, y lo destacable es que su alcalde es a la vez, como ya se ha apuntado, el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral del Gobierno balear, que fue quien lo propuso en su proyecto de ley. Ante tal decisión el Ejecutivo optó por postponer «sine die» la construcción de la residencia para personalidades y la elección de la zona de su ubicación.

Los decretos

En cuando a los Decretos del Gobierno balear, durante el año 1997 se han publicado unos ciento sesenta en el Boletín Oficial de la Comunidad y los más importantes han versado sobre diversos aspectos del sector turístico y sobre la ordenación del territorio. Los dos temas estrella, no sólo políticamente sino también socialmente, de la Comunidad balear.

Mención aparte merece el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios. Este decreto tiene gran importancia, especialmente en el contexto de lo que se expone en el apartado siguiente (la transferencia de la enseñanza no universitaria), ya que en su articulado se establecen los elementos que configuran un modelo educativo propio de las Islas Baleares. En este se fija como objetivo el conocimiento y uso progresivo de la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, y no sólo en su carácter de asignatura obligatoria, sino además como lengua vehicular de la enseñanza en general. En este sentido, el decreto opta por la compartición de las dos lenguas oficiales, exigiendo que, como mínimo, el uso de la lengua catalana será igual que el de la castellana en todos los niveles educativos. El criterio utilizado para hacer efectiva tal equiparación consiste en determinar, según los niveles educativos, las áreas que necesariamente serán impartidas en lengua catalana, dejando el resto a la elección del Proyecto lingüístico del centro aprobado por su consejo escolar. Tal implantación se realizará a partir del curso siguiente y en un plazo de cuatro cursos escolares.

En cuanto a los decretos que inciden en la regulación del sector turístico y en la ordenación del territorio, hay que destacar, de los varios aprobados sobre estas materias, a seis en especial.

En primer lugar, el Decreto 217/1996, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales. En este decreto, se somete a un régimen de previa autorización administrativa, por parte de la Consejería de Agricultura, Comercio e Industria, la construcción de establecimientos comerciales del tipo de «gran superficie»; destacándose como criterio de resolución el impacto social y económico en la estructura comercial existente en el área de influencia. En el fondo de tales medidas está la voluntad de impedir o dificultar en gran medida la implantación de cualquier nueva gran superficie comercial en las Islas Baleares; justificándose, tal como se expone en el preámbulo, por el impacto coyuntural producido por la introducción demasiado rápida de grandes superficies y por considerar suficientemente cubiertas las necesidades de espacio para actividad mayorista de productos perecederos.

En segundo lugar, el Decreto 34/1997, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de casinos de juego de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En tal norma es destacable la autolimitación que realiza la Administración, en comparación al régimen jurídico anterior, en relación al sistema de concesión de autorización para la instalación y explotación de un establecimiento de este tipo. El decreto opta por la fórmula de la convocatoria de un concurso público, especificándose en su articulado la documentación requerida y los criterios objetivos para decidir la adjudicación. Se pretende dotar de la máxima

transparencia pública a un proceso, en el que no han faltado acusaciones de concesión ante grupos de presión, ante el anuncio de próximas autorizaciones para la instalación de nuevos establecimientos de juego.

En tercer lugar, el Decreto 39/1997, de 14 de marzo, por el cual se regulan medidas especiales y transitorias para la isla de Formentera. Se trata de un adelanto, de carácter experimental a modo de un privilegiado banco de pruebas, de la aplicación del Avance de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares que aún se encuentran en fase de discusión y en forma de hipótesis. Junto con ello, se arbitran líneas de subvención para compensar las desventajas de la situación geográfica de Formentera, caracterizada por su doble insularidad.

En cuarto lugar, el Decreto 42/1997, de 14 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las Islas de Ibiza y Formentera, que, aunque de carácter teóricamente sectorial, supone una regulación general y bastante completa de todas y cada una de las zonas turísticas de dichas islas. Tal regulación incide directamente en las planificaciones urbanísticas de los Ayuntamientos al establecer medidas sobre densidades de población, regulación de los usos del suelo, características de las edificaciones e infraestructuras. Además, se regulan los establecimientos de alojamiento turístico determinando los criterios para fijar el número de plazas posibles y sus características; a lo que se acompañan medidas de reconversión de inmuebles, regulación de los órganos de gestión del plan y fuentes de financiación.

Con el Decreto 87/1997, de 20 de junio, por el que se regulan los transportes turísticos terrestres en el ámbito de las Islas Baleares, se pretende dar respuesta a un problema que el sector del comercio ha puesto de manifiesto en los últimos años, en ocasiones con problemas de orden público. Se trata del popularmente conocido tema de los «manteros», esto es, la realización de excursiones con fines pretendidamente culturales y/o turísticos a bajo precio con los que se realiza, muchas veces de forma oculta, una promoción comercial y venta directa de productos a los clientes. Se sustrae, así, del comercio tradicional ubicado en locales de las zonas turísticas los potenciales clientes que residen en los establecimientos turísticos de dichas zonas. Para restringir estas prácticas el decreto exige un conjunto de requisitos para la prestación de servicios de transporte turístico terrestre: la necesaria gestión a través de agencias de viaje, la previa y completa información de itinerarios y actividades, la necesaria prestación de determinados servicios y/o visitas culturales, e incluso la determinación del precio mínimo en caso de coincidencia con el itinerario de servicios regulares de transporte.

Y, en sexto lugar, el Decreto 117/1997, de 6 de septiembre, por el que se regulan determinados aspectos del aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles, también conocido como «multipropiedad». Con tal regulación, la Comunidad Autónoma se adelanta a la legislación estatal que todavía se encuentra en fase de discusión en el seno de las Cortes Generales. Tal adelanto se justifica en cumplimiento de Directivas comunitarias que establecían un plazo de regulación, ya superado, e incide tan sólo en los aspectos en los cuales la Comunidad tiene reconocidas competencias: la ordenación del turismo. De esta forma, el decreto regula la actividad empresarial de prestación, directa o indirecta, bien sea en promoción o en venta, de alojamientos en régimen de multipropiedad, cuando los

inmuebles estén situados en el territorio insular. Se fijan las obligaciones del empresario dedicado a tal actividad, exigiendo la suscripción y mantenimiento de una póliza que cubra sus responsabilidades, la inscripción en un registro especial y las condiciones mínimas de la información destinada a la promoción de los inmuebles en multipropiedad.

Finalmente, aunque sea brevemente, hay que hacer mención al Decreto 119/1997, de 19 de septiembre, por el que se procede a la constitución de la sociedad de capital público Parcbit Desenvolupament, S.A., por cuanto con ello se vienen a poner en marcha la actuaciones encaminadas a la creación del Parque de Innovación Tecnológica; tema en el cual el Gobierno balear ha manifestado un especial interés.

Las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado

En las relaciones entre el Estado y la Comunidad balear, la primera actuación destacable ha sido de carácter simbólico, aunque de importancia y con una inmediata repercusión visible en la vida ciudadana. Así, durante el año 1997 las Islas Baleares han visto como era cambiado su nombre oficial como provincia, igualándolo a su denominación como Comunidad Autónoma mediante la ley 13/1997, de 25 de abril (BOE núm. 100, de 26 de abril) que estableció en su artículo único que la provincia de «Baleares» se denominaría oficialmente «Illes Balears, de acuerdo con su tradición cultural e histórica, y en concordancia con la denominación de la Comunidad Autónoma".

Además, en la disposición adicional segunda de la ley se incluye otra previsión: el cambio de las siglas de los permisos de circulación y de las placas oficiales de matrícula de los vehículos, facultando al Gobierno del Estado a adoptar las disposiciones necesarias para pasar de las siglas «PM», que sólo representaban a la capital de Palma, a las siglas de «IB», representantes de toda la provincia. Se terminaba de esta forma con un histórico anacronismo que para, muchos ciudadanos de las Islas Baleares, no tenía mucho sentido. El cambio se hizo efectivo a mediados del año para los vehículos de nueva matriculación y para todos aquellos que quisieran modificar sus antiguas matrículas; y aunque el cambio ha tenido una repercusión visible, no ha sido tan masivo como el producido en otras provincias.

Ciertamente, no se trata de una cuestión que incida en el reparto competencial, ni en la financiación autonómica, pero en cuanto reconocimiento de la realidad insular por parte del Estado merece ser destacada.

En cuanto a los temas que sí han incidido en los ámbitos citados, la coincidencia en los partidos de los gobiernos autonómico y central ha continuado marcando las relaciones institucionales y competenciales Estado-Comunidad Autónoma; aunque el tono dialéctico ha sido menos concordante y algunas discrepancias se han puesto de manifiesto. No obstante, en el balance parecen pesar más todavía los aspectos positivos o en favor de la autonomía balear.

Lo más destacable de estas relaciones ha sido la continuación del proceso de transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma, derivado

de la ampliación realizada por la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y por la reforma del Estatuto balear aprobado por Ley orgánica 9/1994, de 24 de marzo, que incorporó la ampliación competencial realizada inicialmente a través del instrumento previsto por el artículo 150.2 de la Constitución.

Concretamente, durante el año 1997 se ha aprobado la transferencia de la competencia en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana (Real Decreto 495/1997, de 14 de abril), y, de considerable mayor importancia, el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria. La transferencia de esta competencia fue aprobada por el Real Decreto 1876/1997, de 12 de diciembre, que aunque fue publicado ya en enero del 1998 (BOE del 16 de enero), fue negociada y firmada en el curso del año 1997, y además ha sido efectiva a partir del 1 de enero, con lo cual ya se incorporó a los Presupuestos Generales de la Comunidad. De esta forma, las Islas Baleares se han convertido en la primera Comunidad en recibir tal competencia de las diez de régimen general que todavía la tienen pendiente.

La trascendencia del traspaso de la competencia en materia de enseñanza es doble. Por un lado, debido al carácter de la materia en sí misma, al considerarse la educación en todos sus niveles como un tema fundamental para que pueda afirmarse la existencia de una autonomía política de primer grado. Además, en el caso balear ello viene reforzado por la existencia de una lengua propia de la Comunidad; siendo hasta ahora la única que reuniendo esta condición tenía aún pendiente la transferencia. Por otro lado, debido a la considerable entidad que, tanto en bienes, personal transferido y financiación, ha supuesto para la Administración autonómica: 390 centros sostenidos por fondos públicos, con 140 mil estudiantes y unos 7.000 profesores, y una dotación financiera del Estado de 38.500 millones de pesetas, a los que hay que añadir la dotación correspondiente por normalización lingüística de 1.500 millones.

En términos presupuestarios, el capítulo correspondiente a las nuevas transferencia en la enseñanza no universitaria ha significado pasar un presupuesto anual de 72.894 millones en 1997 a los 120.720 millones para el año 1998, según se establece en la Ley 10/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad. En relación a la cantidad global, la educación no universitaria incorporada equivale a más de un tercio de la anualidad presupuestada; concretamente, con las partidas aportadas por la propia Comunidad, supone el 35,46% (unos 43.000 millones).

El proceso de negociación, visto en perspectiva, fue bastante ágil. Así, aunque varias veces se recalcó por el Presidente Matas que «no es seguro que Baleares asuma las competencias en enero de 1998», el acuerdo se cerró el 23 de septiembre, habiéndose iniciado los primeros contactos extraoficiales en junio y la negociación formal pasado el verano. La firma de la Comisión Mixta de transferencias fue, si embargo, un poco más tarde: el 17 de noviembre. En la negociación, pese a la celeridad, no faltaron las discrepancias. De una cantidad inicial propuesta de 36.000 millones de pesetas, que venía a equivaler al coste efectivo actual, se pasó al acuerdo de una dotación de 38.500 millones, más 1.500 millones para el proceso de normalización lingüística en los centros.

No obstante, oposición y sindicatos de enseñanza criticaron la falta de dota-

ción presupuestaria que impediría una correcta aplicación de la LOGSE, ya que se tenía en cuenta un coste medio por alumno inferior a la media del territorio MEC. Esta diferencia parece deberse a una diferente estructura educativa, con una mayor existencia de centros privados concertados y unas «ratios» de alumnos por aula también superiores. Lo cierto es que los hechos han puesto de relieve la existencia de insuficiencias ya que, al empezar el curso académico (aún bajo dependencia del MEC), hubo que retrasar una semana el inicio de clases en los centros públicos de Secundaria debido a la falta de dotación de profesorado. Las protestas y manifestaciones de padres, alumnos y profesores fueron numerosas.

Igualmente destacable ha sido la negociación de un Convenio de carreteras con la Administración del Estado. Así, después de varios años sin ayudas económicas estatales en esta área, se va a realizar una aportación de 56.650 millones de pesetas en el plazo de ocho años, con lo cual se financiaran un total de 27 proyectos. El acuerdo se concretó a principios del mes de octubre y el Consejo de Ministros lo autorizó en su reunión del 26 de diciembre. En la negociación del convenio, la cuestión más polémica fue la inclusión, como condición por parte del Ministerio de Fomento, de la existencia de peaje en una de las autopistas proyectadas. La Administración autonómica, movida por el temor a un rechazo social de tal medida, no aceptó el acuerdo en un primer momento (1 de agosto). Finalmente, parece que se soslayó de alguna forma esta condición y se hizo depender de la voluntad y aplicación concreta por parte del Gobierno balear. La falta de firma en año 1997 y, en consecuencia, su no publicación impiden comprobar por ahora el contenido, alcance y condiciones del convenio.

Por último, en el haber negativo para la Comunidad Autónoma hay que situar la tramitación por las Cortes Generales de la Proposición de ley de Régimen Especial para las Islas Baleares. El texto, que fue aprobado por el Pleno del Parlamento balear en el año 1995, fue aceptado en el trámite de «toma en consideración» por el Congreso de los Diputados el día 6 de mayo. El resultado fue de 187 votos a favor (que incluyen al PP, CIU, IU, PNV), 125 votos en contra (PSOE) y 3 abstenciones (Coalición Canaria). Sin embargo, pronto se manifestó el rechazo al contenido concreto de la proposición, y no sólo por parte del PSOE, que había votado en contra, sino incluso por parte del propio Partido Popular y por Coalición Canaria. De esta forma, por vía de enmiendas parciales y después de varias prórrogas en el plazo de presentación (que se alargó hasta el 26 de septiembre), parece que va a eliminarse la regulación de un régimen fiscal especial y se limitará a contemplar compensaciones en materia de transportes y energía. En la primera reunión de la ponencia que va a informar sobre el texto y sus enmiendas (día 10 de diciembre), sólo se acordó el calendario de trabajo que pospuso hasta febrero de 1998 la discusión de la proposición de ley.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 59

Popular: 30

Socialista: 16

«Esquerra Nacionalista-Partit Socialista de Mallorca»: 6

Izquierda Unida de las Islas Baleares: 3

Grupo Mixto: 4

Estructura de Gobierno

Presidente: Jaime Matas Palou

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Rosa Estarás Ferragut

Fomento: Joan Verger Pocoví

Economía y Hacienda: Antoni Rami Alou

Función Pública y Interior: Pilar Ferrer Vanrell, desde el día 13 de junio. Anteriormente, fueron titulares de la Consejería: José Antonio Berastain Díez, hasta el día 20 de marzo; y Manuel Ferrer Massanet, del día 21 de marzo al 12 de junio

Educación, Cultura y Deportes: Manuel Ferrer Massanet, desde el día 13 de junio. Hasta tal fecha su titular fue Juan Flaquer Riutort

Trabajo y Formación: Guillem Camps Coll

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral: Miquel Ramis Socias, desde el día 13 de junio. Hasta entonces fue titular de la Consejería Bartolomé Reus Beltrán

Turismo: José María González Ortea

Sanidad y Consumo: Francesc Fiol Amengual

Agricultura, Comercio e Industria: Josep Juan Cardona

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario, apoyado por el Grupo Parlamentario del Partido Popular, que cuenta con mayoría absoluta.

Partidos y número de diputados que le apoyan: PP (30); a los que hay que sumar el apoyo de una diputada integrada en el grupo mixto, que al inicio de la Legislatura era del PP. El apoyo es a partir de cada iniciativa concreta.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Por dimisión del Consejero de Función Pública y Interior, José Berastain Díez, el día 21 de marzo fue sustituido por Manuel Ferrer Massanet.

Por dimisión de los Consejeros de Educación, Cultura y Deportes, Juan Flaquer Riutort, y de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral, Bartolomé Reus Beltrán, el día 13 de junio se produce una remodelación más amplia en el Gobierno: El hasta entonces Consejero de Función Pública y Interior, Manuel Ferrer Massanet, pasa a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Y Pilar Ferrer Vanrell y Miquel Ramis Socías son nombrados nuevos Consejeros de Función Pública y Interior, y de Ordenación del Territorio y Litoral; respectivamente.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 38

Preguntas: 65 orales en Comisión, 297 orales en Pleno y 1.352 escritas

Mociones aprobadas: 9

Proposiciones No de Ley aprobadas: 26

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 57

Debates y resoluciones más importantes

Resoluciones aprobadas sobre las memorias de los Consejos Insulares sobre

la gestión de las competencias transferidas. Sesión del 15 de abril. Boletín núm. 106, del 6 de junio.

Resolución aprobada sobre los criterios generales para la redacción del Plan Territorial de la «Serra de Tramuntana» (Mallorca). Sesión del 13 de mayo. Boletín núm. 108, del 26 de junio.

Resolución aprobada sobre el Plan Sectorial de Residuos. Sesión del 20 de mayo. Boletín núm. 108, del 26 de junio.

Resoluciones aprobadas sobre los criterios generales para la redacción de los Planes Territoriales de Menorca, Ibiza y Formentara, y «El Raiguer» (Mallorca). Sesión del 20 de mayo. Boletín núm. 108, del 26 de junio.

Resoluciones aprobadas relativas al debate sobre la orientación política general del Gobierno. Sesiones del 8 al 10 de octubre. Boletín núm. 128, del 31 de octubre.

Resoluciones aprobadas sobre las competencias en materia de educación y su financiación. Sesión del 4 de noviembre. Boletín núm. 134, del 12 de diciembre.

Toma en consideración, por unanimidad, de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía. Sesión del 26 de noviembre. Boletín núm. 134, del 12 de diciembre.

Reformas del reglamento parlamentario

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Dos: Resolución de Presidencia reguladora del procedimiento para la elección del Síndico de Cuentas, y Resolución de la Presidencia reguladora del debate de las comunicaciones del Gobierno relativas a las memorias de los Consejos Insulares sobre la gestión de las competencias transferidas; publicadas ambas en el Boletín del Parlamento de día 7 de marzo, núm. 93.

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

Sigue funcionando el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, sin modificaciones en su composición.

LA RIOJA

Antonio Fanlo Loras

Consideraciones generales

La normalidad y la estabilidad institucional han caracterizado un año más la vida política y administrativa de la Comunidad Autónoma, de manera que la acción de gobierno se ha desarrollado siguiendo las pautas programáticas trazadas, sin que en modo alguno se hayan visto alteradas por el relevo en la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, de la que luego daré cuenta. Clima de normalidad institucional en el que no han faltado, sin embargo, los momentos de tensión dialéctica entre el Gobierno y los partidos de la oposición a propósito de diversos asuntos (sistema de financiación autonómica, repercusiones de la reforma del Concierto vasco, Centro de Transferencia y Depósito de Seguridad de Agoncillo, gestión del Gobierno de coalición anterior –actuaciones del Tribunal de cuentas en relación con la subvención a Schweppes, caso CEIP, gestión tributaria, residencia de Arnedo-), que deben considerarse como expresión del pluralismo inherente al libre juego democrático. Un año caracterizado, en la vida social, por las amplias y reiteradas movilizaciones con motivo del prolongado secuestro del funcionario burgalés Ortega Lara, destinado en la prisión de Logroño, y en respuesta a los crímenes de ETA.

Nada hacía prever, sin embargo, la sorpresiva minicrisis de Gobierno producida en los últimos días del año con el relevo en la Consejería de Hacienda y Promoción Económica. En efecto, el 29 de diciembre se produce el cese del Consejero, José Félix Revuelta Segura, que es sustituido por Juan José Muñoz Ortega, desde hacía unos meses Jefe del Servicio de Gestión Tributaria y antes asesor de la Presidencia. Aunque el cambio se ha presentado en medios oficiales como un hecho absolutamente normal previamente planificado, que no ha afectado, al menos externamente, a la acción del Gobierno, parece que las verdaderas causas han de buscarse en las discrepancias mantenidas por el anterior Consejero con la política del partido del Gobierno en temas económicos (nuevo sistema de financiación autonómica, las «vacaciones fiscales» de los territorios forales, endeudamiento –que se incrementará en 1998, tras dos años consecutivos de rebaja de la deuda– y en la configuración de la Agencia de Desarrollo Económico, llamada a ser el instrumento de la política de promoción económica e industrial del Gobierno).

En cuanto al estado de los partidos con representación parlamentaria, merece reseñarse la repercusión de la crisis de Izquierda Unida en el ámbito nacional que ha supuesto la renuncia a su escaño de un valioso y activo parlamentario, D. Jesús Rodríguez, así como la dimisión de los dos concejales de IU en el Ayuntamiento de Logroño y su sustitución por otros próximos a las nuevas posiciones decantadas en la dirección nacional.

La normalidad institucional en el plano político contrasta con el sobresalto que ha causado en los ámbitos socioeconómicos el anuncio de un posible cierre de las factorías de Zanussi en Fuenmayor (700 puestos de trabajo), perteneciente al grupo Electrolux, y de Delphi Componentes (una multinacional dedicada a la fabricación de componentes del automóvil con casi 100 empleos), así como el posible traslado a la localidad alavesa de Laguardia de la empresa Ramondín (300 puestos de trabajo), líder mundial en cápsulas para embotellado. Se trata de supuestos con una problemática distinta. En el caso de la multinacional sueca, influir en una decisión como la proyectada escapa a la posibilidades del Gobierno regional, pero se han hecho muy distintas gestiones (a resultas de la cual se ha producido una agria polémica entre Gobierno y oposición sobre sus respectivas actuaciones) con la feliz coincidencia de que se han alterado los planes iniciales y se mantendrá la factoría en La Rioja. Delphi Componentes parece que pretende desprenderse de la división de cosido para asientos por la que han mostrado interés otras empresas multinacionales, en cuyo caso no afectaría totalmente al empleo. En el caso de Ramondín la decisión parece estar condicionada por el mejor tratamiento fiscal que ofrece Alava para los resultados de la sociedad, muestra meridiana del llamado «efecto frontera» derivado de la diferente fiscalidad y ayudas ofrecidas por los territorios forales, motivo por el que se ha presentado una denuncia ante el Comisario de la Competencia de la Unión Europea.

En contrapunto con la intranquilidad generada por estas noticias, un año mas los agentes sociales, representados por los sindicatos UGT y CCOO (excluida, de nuevo USO) y los empresarios (FER) junto al Gobierno han materializado su entendimiento en materia laboral en el Acuerdo para la formación integral, suscrito en febrero y ratificado por el Consejo de Gobierno en abril, al que se destina una cantidad de 547 millones de pesetas, en cumplimiento de uno de los acuerdos del Pacto por el Empleo, firmado en 1996.

La realidad normativa del nuevo sistema de financiación autonómica, sobre cuyas consecuencias cuantitativas para La Rioja se ha seguido debatiendo, se ha concretado en varias normas estatales. Así, debemos mencionar que el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, fija en un 0.0042153 el porcentaje de la participación de La Rioja en los ingresos generales del Estado para el quinquenio 1997-2001, cuantificándose en 5.152.4 y 945.9 millones de pesetas, respectivamente, la transferencia a cuenta de la participación en los ingresos territoriales por IRPF y por los ingresos generales. Asimismo debe tenerse en cuenta la Ley 35/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos de Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

En diciembre se produjo la declaración por la UNESCO como patrimonio de la humanidad de los monasterios de Suso y Yuso, su entorno y área de influencia de San Millán de la Cogolla, iniciativa gestionada por la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, que ha contado con el apoyo de todas las instituciones públicas y privadas riojanas, cuya promoción arranca con la aprobación, el 9 de mayo de 1994, por unanimidad de todo el Parlamento riojano, de una proposición no de ley presentada por el Grupo Popular, propuesta luego respaldada formalmente por el Estado español. Dicha declaración debe favorecer la rehabilitación completa de dichos monaste-

rios, que, entre otros destinos, pueden convertirse en sede permanente de un centro de estudios relacionados con la lengua castellana, sus orígenes y la influencia de los nuevos medios de comunicación en el idioma, tal y como propone una de las propuestas de resolución aprobadas por el Parlamento en el *Debate sobre el Estado de la Región*, presentada por el Grupo Popular, el pasado 10 de octubre.

Actividad del Parlamento

La actividad de la Diputación General de La Rioja ha sido este año considerable, traducida en un notable incremento de la producción legislativa y manteniéndose el nivel de la actividad institucional y de control, entre la que destaca los trabajos realizados por la ponencia para estudiar y proponer a la Cámara la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, si bien no se han hecho públicos los resultados de dichos trabajos en el presente ejercicio.

Actividad legislativa

En efecto, la producción legislativa ha aumentado respecto del año anterior. Se han aprobado cuatro leyes en materia presupuestaria o financiera de la hacienda regional o local. Se trata, en primer lugar, de la *Ley 8/1997, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1998*, de signo expansivo, que ascienden, en números redondos, a 40.000 millones de pesetas (5.000 millones más que en el presupuesto anterior, incremento que se corresponde con los 5.558 millones de pesetas de deuda pública cuya emisión se autoriza). Con dicha medida se pone fin a la política de reducción del endeudamiento de los dos ejercicios anteriores, si bien se ajusta al escenario de consolidación presupuestario establecido para La Rioja.

En segundo lugar ha de mencionarse la *Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, llamada de «acompañamiento» de los Presupuestos Generales, que como novedad más destacable establece, en ejercicio de la potestad normativa sobre los impuestos cedidos, dos deducciones en la cuota íntegra del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas en el tramo autonómico, por las inversiones realizadas en la adquisición o rehabilitación de primera vivienda para jóvenes (un 3 por ciento de las cantidades invertidas) y en la adquisición y rehabilitación de segundas viviendas adquiridas en el medio rural (un 7 por ciento de las cantidades invertidas con el límite de 75.000 pesetas). Estas medidas pretenden favorecer la reactivación económica cuyo coste fiscal exacto sólo podrá saberse en 1999 (existe una estimación inicial en torno a 100 millones). La ley modifica, además, varias leyes (la de tasas, la de saneamiento y depuración de aguas residuales y la de la función pública) en aspectos muy concretos y parciales.

En tercer lugar, la colaboración económica de la Administración regional con las haciendas locales, se ha traducido en la *Ley 1/1997, de 31 de marzo, de sane-*

amiento de las haciendas locales, que autoriza al Gobierno a conceder subvenciones a los Ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes (todos, salvo la capital, Logroño) destinadas a refinanciar los préstamos que tuvieran concertados hasta el mismo momento de su entrada en vigor, según el reglamento de desarrollo 41/1997, de 22 de agosto. La actual situación de los tipos de interés en el mercado financiero disminuye el atractivo de estas medidas de cooperación si se tiene en cuenta, además, que las entidades locales solicitantes deben aprobar un plan de saneamiento para un período de cuatro años, cuya viabilidad y rigor constituye un criterio preferente para la concesión de las ayudas. Finalmente, debe mencionarse la *Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se autoriza la enajenación de las participaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la mercantil «Grupo Berberana, S.A.»*, adquiridas como consecuencia de una operación de saneamiento de la empresa en 1985 y 1986, una vez cumplido el fin social que justificó la operación.

Las cinco leyes restantes son leyes organizativas que afectan a diferentes ámbitos sectoriales competencia de la Comunidad Autónoma. Dos de ellas se refieren a la llamada Administración corporativa. Es el caso de la *Ley 2/1997, de 31 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Podólogos de La Rioja*, por la que se crea el referido Colegio en el marco de la ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, y declara obligatoria la colegiación para ejercer la profesión de podólogo en La Rioja. Esta ley confirma la tendencia imparable a la territorialización de la organización colegial estatal que forzará a redefinir las relaciones de los colegios territoriales con los Consejos Generales. La *Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la Cámara Agraria de La Rioja*, opta por la creación de una única Cámara Agraria en La Rioja, a la que se le reconoce su condición de corporación de derecho público, con funciones consultivas y de colaboración con la Administración regional. Esta opción organizativa, en línea con la adoptada por otras Comunidades Autónomas, resulta en buena medida determinada por la legislación estatal y supone la supresión de la organización cameral agraria en el ámbito local, para dejar un ámbito adecuado de acción a las organizaciones profesionales agrarias de adscripción libre.

Otras dos leyes institucionalizan órganos de participación y consulta en los ámbitos de la enseñanza no universitaria y socio-económico. Se trata de la *Ley 3/1997, de 6 de mayo, de Consejos Escolares de La Rioja*, por la que se crean estos Consejos como órganos de participación, asesoramiento y consulta de los sectores sociales afectados en el ámbito de la enseñanza no universitaria. A tal efecto, crea el Consejo Escolar de La Rioja, como órgano colegiado superior consultivo en materia de ordenación y programación general de la enseñanza no universitaria y establece la posibilidad de que, a iniciativa de los Ayuntamientos, se creen Consejos escolares comarcales en cada una de las comarcas en que se organice territorialmente el servicio educativo y Consejos Escolares municipales en aquellos municipios en los que exista al menos un centro escolar. Asimismo, la *Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja*, reforma la anterior normativa ampliando la representación de los diferentes sectores sociales presentes en el Consejo, con el objeto de desbloquear su constitución, paralizada desde 1989, pese a lo cual concluye el año sin constituirse. El Consejo es un organismo consultivo en materias socio-económicas, concebido,

además, como instancia de concertación social. Está integrado por 22 miembros en representación de las organizaciones sindicales, empresariales y otros sectores sociales.

La última de las leyes organizativas aprobadas se sitúa en el ámbito de la Administración institucional o instrumental regional. Se trata de la *Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, que es una empresa pública regional cuyo objeto es impulsar el desarrollo y promoción económica de La Rioja, instrumento concebido para encauzar toda la acción de fomento del Gobierno de La Rioja en materia de política industrial y económica, a través de su participación directa o indirecta en empresas o sectores considerados de interés regional y como ente gestor de la política de subvenciones.

Actividad institucional y de control

La actividad de control del Gobierno realizada por el Parlamento, cuyo peso, por razones obvias recae fundamentalmente en los tres grupos de la oposición, ha experimentado un ligero descenso si comparamos las estadísticas parlamentarias recogidas en la ficha institucional con las del año anterior. Ha descendido el número de peticiones de información (un treinta por ciento), de las interpelaciones presentadas, así como de las preguntas con respuesta oral en pleno. Sin embargo, aumentan muy ligeramente las preguntas con respuesta por escrito o con respuesta oral en Comisión. Ha disminuido el número de proposiciones no de ley y de ley presentadas en el presente ejercicio, pero ha aumentado la actividad de las Comisiones y Ponencias constituidas.

Una año más, el *Debate sobre el estado de la Región*, celebrado los días 9 y 10 de octubre, ha constituido el momento de mayor interés político y de mayor intensidad dialéctica de la actividad parlamentaria. Además de las habituales referencias al momento económico de la región y a los logros de la acción de gobierno, valorados de manera contrapuesta por Gobierno y oposición, los temas que más vivo debate han producido se refieren a las consecuencias del nuevo sistema de financiación autonómica y de la reforma del Concierto vasco, que pudieran incrementar los efectos negativos de la diferente fiscalidad. Se aprobaron por el Pleno nueve propuestas de resolución de desigual contenido y alcance políticos.

La transparencia y publicidad de las actividades del Parlamento se ha visto notablemente favorecida por la resolución de la Presidencia de 24 de marzo de 1997 que ordena la publicación de un diario de sesiones de las Comisiones de la Diputación General de La Rioja, excluidas aquellas sesiones que se refieran a procedimientos legislativos, lo que permite disponer de la transcripción literal de las referidas sesiones. Resulta una notable mejora que debe ser elogiada, dada la importante actividad política desarrollada en dichas comisiones (ámbito ordinario donde se produce la comparecencia de los Consejeros) y de la que no quedaba constancia oficial. Se ordena la publicación comenzando con la sesión de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública de 30 de septiembre de 1996. Por lo demás, sería conveniente agilizar su publicación para acortar el retraso que existe en la actualidad.

En cuanto a la reforma del Estatuto de Autonomía, la Ponencia constituida a tal efecto en el seno del Parlamento riojano en 1996 ha mantenido una intensa actividad si nos atenemos a las 29 reuniones celebradas durante el presente año. Sin embargo, nada ha trascendido oficialmente de los resultados de los trabajos realizados ni de su estado actual, salvo algunas noticias oficiosas en la prensa regional, dado que parece que ha existido un acuerdo en tal sentido entre los dos partidos mayoritarios (populares y socialistas). En relación con ello, debemos destacar que el Grupo Parlamentario socialista ha anunciado, por boca de su portavoz, en el *Debate sobre el Estado de la Región*, que dicho grupo condicionará su voto favorable a la reforma del Estatuto a la introducción de «una cláusula de salvaguarda del principio de no discriminación frente a los regímenes forales..., con independencia de que pueda producir algún conflicto a nivel nacional» (DSDGR, 53, de 10 octubre de 1997), cláusula con cuyo espíritu parece estar de acuerdo el Partido Popular según ha trascendido en la prensa en los primeros días de marzo de 1998.

Varias han sido las declaraciones institucionales aprobadas por el Pleno del Parlamento, que ponen de manifiesto la plural sensibilidad de los grupos parlamentarios por diversas cuestiones de la política nacional e internacional (aniversario de la llegada a España de las Brigadas internacionales; condenando la injusticia y la violencia que sacude a la población civil de la región africana de los Grandes Lagos; instando al Gobierno regional para que apoye y apremie la actuación urgente de la ONU y la UE y expresando condolencia por el fallecimiento de los misioneros maristas; apoyo al Plan de paz de la ONU para lograr una salida negociada y pacífica al conflicto del Sahara Occidental; con ocasión de la celebración del «Año europeo contra el racismo y la xenofobia 1997»).

Las dos comisiones especiales constituidas en relación con la gestión de la residencia de ancianos de Arnedo y con los terrenos de la finca de «Prado Salobre», no han concluido su informe. Finalmente, el Parlamento ha designado a los vocales del Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo cuya propuesta le corresponde.

Actividad reglamentaria del Gobierno

A efectos sistemáticos podemos agrupar las disposiciones normativas reglamentarias más significativas en los siguientes bloques temáticos:

A) Un primer grupo de reglamentos abordan aspectos *organizativos y de régimen jurídico*. Varios de ellos responden a la necesidad de introducir pequeños retoques en la estructura orgánica o competencial de las Consejerías establecida tras la reforma de 1995. Es el caso del Decreto 1/1997, de 24 de enero, sobre órganos de apoyo directo e institucional del Presidente y de los Decretos 2, 3, 4 y 5/1997, de 24 de enero, por los que se establece la estructura orgánica de las Consejerías de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente; Hacienda y Promoción Económica, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Salud, Consumo y Bienestar Social, nuevamente reformada la de ésta última por el Decreto 56/1997, de 17 de diciembre. Nota común a los Decretos referidos es que, tratándose de una modificación parcial, reproducen, sin

embargo, el texto completo derogando los anteriores, extremo que debe valorarse muy positivamente, en cuanto que facilitan el inmediato conocimiento de cuál sea la estructura organizativa vigente, evitando las interminables cadenas reglamentarias de reformas sucesivas. En lo competencial, debe mencionarse el Decreto 6/1997, de 24 de enero, por el que se modifica el Decreto 91/1995, de 13 de octubre, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas, para ajustar ese Decreto a las nuevas Direcciones Generales creadas.

Otros reglamentos reforman parcialmente la composición de órganos consultivos o de participación creados con anterioridad. Es el caso de los Decretos 16/1997, de 21 de marzo, por el que se regulan las competencias, composición y funcionamiento de la *Comisión de Medio Ambiente*; 17/1997, de 21 de marzo, que modifica la composición del *Consejo Riojano del Agua*; 21/1997, de 26 de marzo, que afecta al Pleno y Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo; 34/1997, de 20 de junio, que modifica la estructura orgánica y funcionamiento del *Instituto de Estudios Riojanos*; 38/1997, de 18 de julio, que modifica la del *Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo*. Mención especial merece la posición del *Instituto Riojano de Salud Laboral* creado por Decreto 36/1997, de 27 de junio. Pese a su denominación, su estructura orgánica compleja y algunas de las características de su régimen jurídico que lo asemejan equívocamente a un organismo autónomo, se trata de un simple órgano administrativo, sin personalidad jurídica propia, al que corresponde las actuaciones de promoción y asesoramiento técnico en materia de prevención de riesgos laborales y de protección de la salud en el trabajo.

En materia de gestión del personal de la Administración se han aprobado el Decreto 55/1997, de 17 de diciembre, por el que se crea la Comisión interdepartamental de política de personal, como órgano colegiado que ha de coordinar las actuaciones en materia de relaciones de puestos de trabajo y retribuciones y otros reglamentos que afectan parcialmente al régimen de la provisión de puestos de trabajo (Decretos 28 y 37/1997, de 9 de mayo y 4 de julio, respectivamente) e indemnizaciones por razón del servicio (Decreto 33/1997, de 20 de junio).

Finalmente, la necesidad de contar con instrumentos adecuados para garantizar la transparencia y eficaz gestión de la contratación administrativa justifica la aprobación de los Decretos 48 y 49/1997, de 3 de octubre, por los que se regulan, respectivamente el Registro de contratos y el de contratistas de la Administración regional.

B) Un segundo grupo de Decretos se refieren al *régimen tributario* de la hacienda regional o local. Respecto de la primera, debe destacarse el Decreto 42/1997, de 22 de agosto, por el que se aprueba el reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento. La aprobación de este reglamento, necesario para la aplicación de dicho tributo, ofrecía una notable dificultad técnica, ante la parquedad con la que la ley 7/1994, de 19 de julio, modificada por la 4/1996, regula los elementos esenciales del nuevo tributo. Esta circunstancia explica algunas de las lagunas que ofrece el reglamento, razón por la que la funcionalidad del sistema diseñado puede resentirse en algunos aspectos. El Decreto ha sido recurrido por algunos Ayuntamientos y organizaciones sociales, situación que tal vez haga aconsejable afrontar una adecuada reforma de

la ley y subsanar de esta manera los déficits de legalidad que afectan al canon, así como se aprovecha la ocasión para ajustar la ley regional a la nueva legislación básica estatal dictada en la materia con posterioridad a su aprobación en 1994. En cuanto a las haciendas locales debe mencionarse el Decreto 4/1997, de 22 de agosto, por el que se desarrolla la ley de saneamiento de las haciendas locales.

C) El tercer grupo de Decretos son *reglamentos sectoriales* dictados en muy diversos ámbitos competenciales, que ponen de manifiesto un muy significativo avance en el ejercicio normativo de la autonomía, ya sea en desarrollo de leyes propias o de normas del Estado, propiciado por la reforma estatutaria de 1994. En este sentido varios son los reglamentos dictados en materia de *sanidad*, como el Decreto 14/1997, de 7 de marzo, por el que se regula el procedimiento para autorizar nuevas oficinas de farmacia, complementado por el Decreto 40/1997, de 30 de julio en cuanto a la transmisión, traslado y distancia entre dichas oficinas de farmacia. En materia de sanidad, pero referida a la sanidad animal, ha de incluirse el Decreto 46/1997, de 29 de agosto, por el que se establecen normas sobre regulación de medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos. En *comercio*, el Decreto 20/1997, de 26 de marzo, regula la licencia comercial específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales. En relación con los *consumidores*, el Decreto 22/1997, de 4 de abril, establece nuevas garantías en relación con las reclamaciones en los establecimientos de las empresas turísticas. En *agricultura*, se han aprobado el Decreto 23/1997, de 11 de abril, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias y el Decreto 51/1997, de 10 de octubre, que regula la liquidación y adjudicación de los bienes y patrimonio de las Cámaras Agrarias locales extinguidas. En *protección de menores*, debe mencionarse el Decreto 29/1997, de 9 de mayo, que regula la habilitación de entidades colaboradoras para la adopción de menores en otros países. En *turismo*, el Decreto 27/1997, de 30 de abril, aprueba el Reglamento de la profesión de guías de turismo, a los que quedan reservadas determinadas actividades y el Decreto 35/1997, de 27 de junio, que regula el ejercicio de las actividades de las agencias de viajes, a cuyo efecto establece su concepto, las actividades que pueden realizar y su clasificación. En *telecomunicaciones*, el Decreto 44/1997, de 29 de agosto, por el que se regula el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y el registro de empresas de radiodifusión, que mejora y completa las lagunas existentes en la normativa anterior. En materia de *espectáculos*, el Decreto 47/1997, de 5 de septiembre, sobre horarios de establecimientos públicos y actividades recreativas. En *enseñanza universitaria*, el Decreto 39/1997, aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de La Rioja. En materia de *vivienda*, el Decreto 50/1997, de 3 de octubre, regula las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Acción de gobierno

La brevedad obligada de este informe no permite dar cuenta pormenorizada de lo que ha sido la acción de impulso y gobierno en los diferentes ámbitos y servicios de la Administración regional. Destacaré algunas de las líneas de acción más sobresalientes.

Ha continuado la aplicación del *Plan de Modernización de la Administración* iniciado en el primer trimestre de 1996, de cuyo estado de ejecución ha dado cuenta detallada el Consejero de Desarrollo Autonómico en su comparecencia ante la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública (DSDGLR, 2, de 20 de enero de 1997). Se trata de un ambicioso plan cuyo desarrollo abarca todo el período de gobierno dirigido a simplificar y agilizar los procedimientos de gestión y a optimizar los recursos internos. A tal efecto, se han constituido grupos de innovación integrados por funcionarios, asesorados por la consultora Coopers & Lybrand, que ha orientado la metodología de trabajo habiéndose redefinido más de 300 procedimientos de gestión. Se trata de aplicar una concepción funcionalista a la mejora de los procedimientos de gestión administrativa, con la participación de los propios funcionarios, de manera que se obtenga una legitimación y cambio cultural en las tareas gestoras, talante y modo de hacer que debe permanecer cuando haya concluido la asistencia técnica de la consultora. Este enfoque tiene ventajas innegables en cuanto a la agilización y simplificación de los procedimientos, pero convendría que no se olvidase la perspectiva jurídica y garantizadora última que éstos tienen, traducida en la consiguiente plasmación normativa en aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. De otra parte, el Plan ha supuesto la sustitución de todo el sistema de telecomunicaciones institucional, lo que ha permitido la aplicación del Sistema de Gestión Integrado de Procedimientos y del Sistema de Atención al Ciudadano, gracias a la cesión desinteresada de estas aplicaciones hecha por Cataluña y Galicia.

Se ha dado un notable impulso a diversas actuaciones en ejecución del Plan Director de Saneamiento y Depuración. Unas en la vertiente jurídica e institucional (aprobación del reglamento del canon de saneamiento y elaboración de los estatutos del Consorcio de Aguas Residuales). Otras en la vertiente operativa y técnica, bien se trate de la ejecución de obras (las estaciones depuradoras de aguas residuales de Arnedo-Quel y Autol, emisario general de aguas residuales en Calahorra), la prestación de diversas asistencias técnicas (elaboración del sistema informático de gestión de los recibos del canon de saneamiento, diversos pliegos de prescripciones técnicas de proyectos), así como la contratación de la redacción de varios proyectos técnicos.

Muy distinta es la suerte seguida por el proyecto de ejecución del Centro de Transferencia y Depósito de Seguridad en Agoncillo, pieza esencial del Plan de Residuos Industriales, que junto con los de residuos agropecuarios y sólidos urbanos integran el Plan Director de Residuos aprobado el 6 de junio. Ya el anterior Gobierno de coalición Partido Socialista-Partido Riojano, sin elaborar previamente el Plan de Residuos Industriales, había iniciado la tramitación del proyecto en enero de 1995, por considerar su construcción una opción estratégica para la industria riojana que en la actualidad ha de trasladar a otros lugares fuera de La Rioja los residuos producidos, con el consiguiente coste económico. La llegada al Gobierno del Partido Popular no afectó a dicho proyecto que siguió su correspondiente tramitación administrativa, por compartir la necesidad estratégica de su construcción. La oposición de las poblaciones donde debía construirse, pese a la inicial aceptación de sus respectivos Ayuntamientos (Agoncillo, primero, Galilea, después), a los que parece se le garantizó determinadas inver-

siones y mejoras en su término municipal y los vaivenes de las fuerzas políticas ha conducido a la paralización del proyecto, a la espera de un consenso general, con la consiguiente frustración tras el empeño puesto en su ejecución y cruce de acusaciones mutuas de deslealtad o falta de decisión política entre Gobierno y oposición (las incidencias administrativas iniciales del proyecto pueden seguirse en el DSDGLR, Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario..., número 4, de 17 de febrero de 1997).

En materia de *sanidad*, debe destacarse que se han adjudicado e iniciado las obras de construcción del hospital de Calahorra, que junto con el de San Pedro y el General de La Rioja constituirán la red hospitalaria regional prevista en el Acuerdo de Ordenación Hospitalaria suscrito con el Insalud el 14 de octubre de 1996. La terminación de las obras está prevista se haga en 24 meses y su coste total de 942 millones de pesetas se reparte entre el Insalud (60 por ciento) y la Comunidad Autónoma (40 por ciento). El Hospital General, de titularidad de La Rioja (antiguo provincial) ha prestado asistencia sanitaria a los asegurados del Insalud, de acuerdo con contratos-programa formalizados desde 1990. La entrada en funcionamiento de la primera fase del Hospital de San Pedro al que se le adscriben 65.000 personas hace imprescindible una nueva configuración del Hospital General que pasa a convertirse de centro médico-quirúrgico a eminentemente médico, lo que se reflejará en el nuevo contrato-programa para 1998 estando muy avanzadas las conversaciones para la formalización de un convenio de colaboración en materia de personal, extremo que ha provocado movilizaciones y protestas entre los afectados. En junio se firmó el convenio entre la Administración regional, el Insalud y la Comunidad Foral de Navarra, para la coordinación de urgencias hospitalarias de pacientes riojanos en el Hospital Reina Sofía de Tudela (unos 35.000 habitantes de la Rioja Baja). Debe señalarse que en enero se aprobó el Plan integral de la mujer cuya finalidad es garantizar a todas las mujeres el disfrute de todos los derechos reconocidos por la Ley, incidiendo en los obstáculos existentes y en conseguir una participación equilibrada y una mejora progresiva de su situación. Finalmente, se ha avanzado notablemente en la elaboración del *Plan riojano de drogodependencias* que, en su momento, será sometido al Consejo Riojano de Salud.

En materia de Administración Local, de acuerdo con el espíritu que inspira el llamado el Pacto Local se ha trabajado en la redefinición de las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Administración Local no limitadas al ámbito estrictamente competencial. En este sentido la conexión informática con las cabeceras de comarcas, permitirá el acceso al Sistema de Gestión Integrada de Procedimiento y al Sistema de Atención al Ciudadano, así como a los Registros de Contratistas y Licitadores, de manera que las oficinas municipales se convierten en una extensión de las de la Administración regional. Entre las materias competenciales susceptibles de reubicación se han examinado las de medio ambiente (calificación de actividades molestas), servicios sociales (salario mínimo de inserción) y agricultura (pastos). Se ha constituido una comisión específica para impulsar el Pacto local en relación con el Ayuntamiento de Logroño, plenamente justificada por la posición que ocupa este municipio, que afecta a las materias de actividades molestas, ventanilla única, bienestar social, depuración de aguas, coordinación de policía local, formación de funcionarios y al aprovechamiento conjunto de recursos. (BODGLR, 244, de 5 de junio de 1997).

El proceso de negociación de las transferencias de funciones y servicios de la Administración General del Estado se ha centrado de manera principal en las relativas al IMSERSO, que ha concluido, a finales de diciembre, con la firma del correspondiente acuerdo. La competencia ha sido valorada en 3.629 millones de pesetas, montante económico enjuiciado de manera contradictoria por el Gobierno o los partidos de la oposición. Sigue sin concluirse el acuerdo en materia de enseñanza no universitaria, cuyo principal escollo radica en la distinta valoración (en torno a los 16.000 millones de pesetas) que hace el Gobierno central y el regional, así como los demás partidos y fuerzas sindicales y sociales del sector.

Debe destacarse que se ha abierto una Oficina en Bruselas para facilitar la gestión de todos los asuntos relacionados con la Unión Europea. En relación con la Comunidad Europea debe señalarse que, en virtud de la Decisión de la Comisión, de 29 de septiembre de 1997, que modifica la Decisión 97/85/CE por la que se reconoce que la producción de determinados vinos de calidad producidos en regiones determinadas de España es muy inferior a la demanda debido a sus características cualitativas, el Gobierno de la nación ha autorizado a La Rioja nuevas plantaciones de viñedo por una superficie de 1.060 hectáreas.

Conflictividad

Durante el presente año ninguna de las leyes aprobadas ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad. En cuanto a la conflictividad interna, debemos mencionar, en primer lugar, que el sindicato USO se dirigió al Defensor del Pueblo solicitando que presentase recurso del inconstitucionalidad contra el art. 5.1 letra b) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, del Consejo Económico y Social de La Rioja, relativo a la designación de siete de sus consejeros a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas, por entender que establece un tratamiento discriminatorio entre las diferentes organizaciones sindicales, al quedar excluida. Esa pretensión ha sido desestimada, sin embargo, en una extensa y fundamentada Resolución de 2 de diciembre de 1997 de dicha institución. Debe recordarse que el sindicato USO ha sido en los últimos años excluido de los Pactos por el Empleo, exclusión que sistemáticamente ha sido recurrida y rechazada por los Tribunales.

En segundo lugar, la función institucional que corresponde al Consejo Consultivo de La Rioja en los procedimientos de elaboración de reglamentos ha quedado notablemente reforzada tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 930/96, de 29 de mayo de 1997, en concordancia con la clarificadora sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1996. En ella declara nulo el Decreto 53/1996, de 13 de septiembre, por falta de dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja. Es cierto que toda nueva institución tarda un tiempo en ubicarse en el paisaje administrativo y el Consejo Consultivo no será una excepción a esa regla. Sería conveniente, sin embargo, que la Administración Autonómica, dados los limitados medios de asistencia jurídica de que dispone, se sirviera del asesoramiento que le puede prestar el Consejo Consultivo no sólo en aquellos supuestos legales en los que es *preceptivo* el dictamen del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo (según se opte por uno u otro, como permite

la legislación de La Rioja), sino en cuantos supuestos resulte *aconsejable* para garantizar la legalidad, el acierto y oportunidad de la acción de la Administración, como admite el Reglamento orgánico del Consejo, superando una lectura estrictamente formalista del ámbito competencial del Consejo Consultivo, tal como resulta de su Dictamen 5/97 relativo al alcance de sus competencias (arts. 97.3 de su ley reguladora y 8.4 reglamento orgánico).

Los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los reglamentos aprobados por el Gobierno de La Rioja ponen de manifiesto la necesidad de adecuar el procedimiento de elaboración de disposiciones generales recogido en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, dado que no está prevista en ellos el trámite de audiencia a los interesados, exigencia que está contemplada en el art. 105 de la Constitución y dado que su carácter garantizador ha sido admitido por la jurisprudencia como trámite distinto del de información pública. Esa necesidad ahora es más apremiante si cabe dado que la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, relativa al Gobierno, regula en su art. 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales que, por tanto, al no tener carácter formal de bases no es directamente aplicable a las Comunidades Autónomas y al haber derogado dicha ley los arts. 129 y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

La conflictividad exterior es, no obstante, la que ha concitado mayor atención. Se trata de nuevo de la problemática relacionada con el llamado «efecto frontera» derivada de la vecindad con los territorios forales, con sus inexorables consecuencias de deslocalización financiera e industrial. En el presente año ha sido la reforma del Concierto del País Vasco, plasmada en la Ley 38/1997, de 4 de agosto, la ocasión de la polémica. El notable incremento de las potestades tributarias de los Territorios Históricos ha sido visto con honda preocupación y sentido como una seria amenaza en La Rioja. La preocupación se manifestó en la etapa previa a la aprobación de la referida ley, como se hizo patente en la proposición no de ley aprobada por el Parlamento a propuesta del Grupo parlamentario socialista para que el Gobierno de la Rioja solicite del Gobierno de la Nación que la negociación y actualización del Concierto Económico con el País Vasco se realice en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a la que, en el trámite parlamentario, se le añadió la coletilla «siempre que la legislación vigente lo permita» (DSDGLR, B, 190, de 11 de febrero de 1997).

Un problema que, sin embargo, no siempre ha unido a Gobierno y oposición en el orden interno, sino que paradójicamente ha sido motivo de confrontación política, como se puso de manifiesto en el *Debate sobre el estado de la Región*, si bien la unanimidad de las fuerzas políticas y sociales se reconstruye cuando se trata de hacer frente a las consecuencias perniciosas del «efecto frontera». Ante la irreversibilidad de la realidad del nuevo Concierto, «expresión de una cota de autogobierno que la Rioja no posee» –según señaló el Presidente del Gobierno regional en su discurso– se trata de que esa especificidad no implique necesariamente perjuicios para La Rioja. Para el Presidente que «no desea hoy un régimen similar al de vascos y navarros, pero tampoco renuncia en el futuro al mismo» (DSDGLR, 52, de 9 de octubre de 1997, pág. 1972), la respuesta, especialmente contra las llamadas «vacaciones fiscales», consiste en mantener las medidas jurídicas (la decena de recursos judiciales que están vivos ante el Tribunal

Constitucional y ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, así como denuncias ante la Comisión Europea) y las medidas políticas, encaminadas a que la Administración central compense económicamente a La Rioja por el «efecto frontera», planteamiento que ya había tenido ocasión de defender en el *Debate sobre el Estado de las Autonomías*, habido en el Senado el 11 de marzo de 1997, de manera que estas compensaciones doten a la Comunidad de mayores recursos, que hagan los instrumentos de la política industrial propia menos costosos y la oferta riojana resulte competitiva frente a la de los territorios históricos.

Pero demos cuenta ya del estado en el que se encuentran las distintas medidas jurídicas planteadas. En primer lugar, debo referirme a los logros derivados de la acción emprendida, entre otras Comunidades Autónomas, por La Rioja. En este sentido, se han notado ya los beneficiosos efectos de las reformas legales introducidas en 1996 en algunos impuestos cedidos. En efecto, la reforma del «punto de conexión» del Impuesto de Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados [art. 7.2.a) de la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas] ha cortado de raíz el llamado «turismo fiscal» hacia las notarías ubicadas en el País Vasco con el objeto de liquidar en dichos Territorios el impuesto, con el consiguiente efecto de deslocalización financiera, tan patente en el caso de La Rioja, por su situación de «frontera fiscal».

Sigue sin resolverse el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Rioja contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley estatal 42/1994, llamada de «acompañamiento» de los Presupuestos para 1995, así como el planteado por el Gobierno de la Nación contra la Ley foral de Navarra de apoyo a la inversión y a la actividad económica aprobada en 1993. El Tribunal Supremo sigue sin resolver el recurso de casación contra el auto de inadmisión dictado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por falta de legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los recursos contencioso administrativos interpuestos contra las normas forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, relativas a medidas urgentes de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica, aprobadas en 1993.

Los recursos presentados por la Administración del Estado contra esas mismas normas forales han continuado el procedimiento en todas sus fases, si bien, por autos de 30 de julio de 1997, han quedado suspendidos los términos para dictar las sentencias al haber planteado en cada uno de ellos idéntica *cuestión prejudicial de interpretación* que han sido inscritas en el Registro del Tribunal de Justicia de Luxemburgo con fecha 1 de diciembre de 1997 y publicada en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1998. En las tres, de idéntico tenor, dicho en síntesis, se pregunta al Tribunal de Justicia si el art. 52 del TCE debe ser interpretado en el sentido de que se oponen al mismo y, en su caso, al artículo 92.1, unas normas a las que pueden acogerse sólo los sujetos que tributen exclusivamente a la Hacienda foral y no las personas físicas y jurídicas residentes en el propio Estado o en otro Estado miembro de la Comunidad Europea.

Con el planteamiento de la cuestión prejudicial de interpretación, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco traslada la resolución del problema a la esfera de la Unión Europea, lo que puede facilitar la resolución de este complejo y delicado problema desde el alejamiento y neutralidad que brindan las instancias

europeas. No es fácil aventurar cuál será el parecer del Tribunal de Justicia. Pero deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones. En cuanto al art. 52 del Tratado (libertad de establecimiento) las normas forales pudieron haber quedado blindadas frente a la Unión Europea por la Disposición Adicional 8ª de la Ley estatal 42/1994, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden general, dado que la misma se aprobó en cumplimiento del requerimiento contenido en la Decisión de la Comisión de 10 de mayo de 1993 (93/337/CEE), relativa a un sistema de ayudas fiscales a la inversión en el País Vasco, considerado por la Comisión contrario al art. 52. Así, pareció entenderlo la propia Comisión como se recoge en un escrito de la Comunidad Europea al representante permanente de España en Bruselas, al que se hace referencia como alegación esgrimida por la representación procesal del País Vasco, en el asunto que ha dado lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1998, a la que luego me referiré, en el sentido de que con la señalada Disposición Adicional 8ª el régimen de ayudas fiscales forales «ya no entrañará discriminación alguna en el sentido del art. 52 CE».

La problemática de las referidas ayudas fiscales forales de 1993 habría quedado reducida, según esa interpretación, a un asunto de orden interno español, sobre el que deberá pronunciarse el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por La Rioja contra la referida Disposición Adicional 8ª, pero, podría pensarse, carente de sentido desde la óptica de la Unión Europea. No obstante, adviértase que la cuestión prejudicial planteada del TSJ del País Vasco está planteada en términos amplios, referida a los «residentes en el propio Estado (España, pero en otras Comunidades Autónomas distintas del País vasco) o en otro Estado miembro de la Comunidad Europea». Y sobre ello deberá pronunciarse el Tribunal de Justicia europeo, que puede tener un criterio distinto al sustentado por la Comisión europea. A la espera de lo que diga el Tribunal Constitucional español, existe un contundente pronunciamiento del Tribunal Supremo, en su reciente sentencia de 7 de febrero de 1998, en el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra una sentencia del TSJ del País Vasco que había considerado ajustada a derecho una Norma Foral de Vizcaya de 1988 sobre incentivos fiscales a la inversión, antecedente de las aprobadas en 1993 y siguientes.

Pues bien, el argumento manejado por el Tribunal Supremo para sostener que la norma foral menoscaba la competencia, distorsiona la asignación de recursos y libre movimiento de capitales y mano de obra así como produce una presión fiscal efectiva global inferior a la del territorio común es bien simple. La necesidad de dictar la citada Disposición Adicional 8ª de la Ley estatal 42/1994 y reembolsar la diferencia de tributación pagada en el territorio común respecto al territorio foral a los residentes en la Unión Europea, circunstancia de la que «resulta patente la desigualdad y la diferencia de efectiva presión tributaria global en el interior del espacio fiscal español» (Fundamento de Derecho Cuarto). No puede ignorarse la importancia extraordinaria de este fallo, que constituye un precedente muy valioso en relación con los recursos pendientes ante los Tribunales. De ahí, las expectativas favorables que ha suscitado el fallo del Supremo entre las fuerzas políticas y sociales de La Rioja. No obstante, la cautela debe imponerse, dado que tras la reforma de la Ley del Concierto se ha modificado la tributación

de los no residentes en España y se ha sustituido el concepto de «presión fiscal efectiva global inferior a la del territorio común» por «presión equivalente». La cuestión podría quedar reducida en ese caso a la distorsión de la competencia en relación con los no residentes que lo sean de otras Comunidades Autónomas o los residentes en el País Vasco que operen en territorio común , de los límites de la autonomía tributaria de los Territorios forales.

En cuanto a la posible colisión de las normas forales de ayudas fiscales con el artículo 92 del Tratado (ayudas públicas compatibles), debe advertirse que también en este flanco el *statu quo* se ha alterado favorablemente para el País Vasco. Tras la reforma de 1996, todo el territorio del País Vasco está incluido en el «mapa de ayudas» (regiones NUTS I, II y III). Las llamadas «vacaciones fiscales» en cuanto ayudas públicas habrían incurrido a partir de esa fecha, en un defecto formal (falta de comunicación y previa autorización de la Comisión) pero no sustantivo, pues tras la reforma del «mapa de ayudas» son susceptibles de autorización. Nada podría objetarse, presumiblemente, desde este otro flanco. Los efectos de deslocalización fiscal quedarían reducidos, paradójicamente, desde esta otra perspectiva, a un problema de Derecho interno, a la solución final que adopte el Tribunal Constitucional. Y puede ser que el único, pero firme asidero para resolver la cuestión, con ocasión del recurso contra la ley de Navarra, así como en el recurso presentado por La Rioja contra la Ley estatal 42/1994, no sea otro que el principio de *lealtad constitucional* (la *Bundestreue* del Tribunal Federal alemán). No parece, en efecto, que sea la lealtad constitucional la que inspire la política de ayudas directas o indirectas (incluida la fiscalidad) que utilizan las Administraciones regionales para captar inversiones en una soterrada guerra de intereses.

Pero la cuestión de la competencia fiscal entre territorios y Estados es un problema que preocupa en el ámbito de la Unión Europea. De ahí la propuesta de un *Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas* aprobado por Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, el pasado 1 de diciembre de 1997 (DO C2, de 6 de enero de 1998), en relación con el cual España planteo una serie de reservas para salvar las especialidades de Canarias y de los territorios forales.

Debe señalarse, finalmente, en cuanto a otras iniciativas jurídicas emprendidas contra el llamado «efecto frontera» que con fecha 2 de octubre de 1997 se ha denunciado ante el Comisario de la Competencia, las posibles ayudas fiscales que el Territorio Histórico de Alava haya podido ofrecer a la empresa riojana Ramondín para su posible traslado a Laguardia (Alava), así como se ha impugnado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con fecha 20 de febrero de 1998, sendas normas forales de ayudas fiscales de Guipúzcoa y Álava aprobadas en 1997.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidente: María del Carmen Las Heras Pérez-Caballero

Popular: 17 Diputados

Partido Socialista de La Rioja-PSOE: 12 Diputados

Izquierda Unida: 2 Diputados

Partido Riojano: 2 Diputados

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 6

Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente: Manuel Arenilla Sáez (PP)

Hacienda y Promoción Económica: José Félix Revuelta Segura (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, Consumo y Bienestar Social: Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo (PP)

Tipo de Gobierno

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

Con fecha de 30 de diciembre de 1997 cesa José Félix Revuelta Segura en la Consejería de Hacienda y Promoción Económica y se nombra a Juan José Muñoz Ortega (PP).

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias (febrero-marzo y octubre-noviembre) y extraordinarias celebradas durante 1997 correspondiente a la IV Legislatura:

Del Pleno: 17 sesiones

De la Diputación Permanente: 2 sesiones

De la Junta de Portavoces: 22 sesiones

De la Mesa: 40 sesiones

De las Comisiones constituidas (7 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no Legislativas): 70 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 17 sesiones

De las Comisiones Especiales: 14 sesiones

De las Ponencias constituidas: 37 sesiones

Datos globales [el número entre paréntesis (...) corresponde a las contestadas o tramitadas]:

Peticiones de Información: 323 (306)

Preguntas tramitadas:

Orales en Pleno: 136 (85)

Orales en Comisión: 24 (24)

Escritas: 275 (266)

Comparecencias: 78 (74)

Interpelaciones: 13 (8)

Mociones: 5 (5)

Proposiciones no de ley : 49 (35) 4 aprobadas

Proposiciones de ley: 1 (no tomada en consideración)

Proyectos de ley: 10 (7). Quedan pendientes de aprobación los Proyectos de Ley del menor, de Investigación y Desarrollo tecnológico, del voluntariado de aprobación y autorización del Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de infraestructuras viarias (DODGR de 16 de septiembre, 6 de octubre, de 11 de noviembre y 27 de noviembre de 1997, respectivamente).

Debates y resoluciones más importantes

Debate del «Estado de la Región», celebrado los días 9 y 10 de octubre de 1997 (DSDGLR, 52 y 53). Como resultado se formularon 31 propuestas de resolución, de las que sólo se aprobaron 9, se rechazan 21 y se retira 1, que se publican en el BODGR 272, de 21 de octubre de 1997.

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna. El 20 de junio de 1996 se presentó una proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular, de Reforma del Reglamento (BODGLR, serie A, núm. 39 de 5 de julio de 1996) que fue tomada en consideración el 7 de noviembre de 1996 (DODGLR, serie A, núm. 59, de 10 de enero de 1997).

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia sobre comparecencias ante las Comisiones de Investigación de la Diputación General (BODGR, núm. 60, Serie C, de 13 de febrero de 1997), relativa al procedimiento al que deben ajustarse los requerimientos acordados por las Comisiones especiales de investigación que se constituyan en la Cámara.

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

El *Consejo Consultivo* de La Rioja ha emitido 38 dictámenes y una moción.

MADRID

Luis Aguiar de Luque
José Joaquín Mollinedo

Introducción

La moderación del debate político (tanto en cuanto a los términos con el que este se desarrolla, como respecto a los contenidos sobre los que versa el mismo), la normalidad institucional en el desenvolvimiento de la vida política de ámbito autonómico y la persistencia de ciertos espacios de limitado conflicto entre la mayoría gobernante en la Comunidad y el Gobierno de la Nación (tan próximo en el aspecto físico y, ahora también, en el plano político) o el gobierno municipal de la Capital (cuya importancia política no parece necesario destacar) son las principales características de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid durante 1997, características, por lo demás, que se vienen reiterando desde hace ya varios años en el presente Informe, y ello pese a que en 1995 tuvo lugar un cambio de mayorías en el ámbito del sistema político autonómico y las elecciones generales de 1996 condujeron a un cambio en el Gobierno de la Nación. En la Comunidad de Madrid parece así irse paulatina e insensiblemente consolidando un entendimiento del sistema autonómico como nivel intermedio de Gobierno que permite, de un lado acercar la gestión de las grandes opciones políticas que se adoptan a nivel estatal al ciudadano, y de otro coordinar y articular la gestión de los recursos de los diferentes niveles administrativos que operan en la Comunidad (en particular los de los municipios).

Mas aún, durante 1997 tales notas características no solo se reiteran, sino que incluso podría afirmarse que se manifiestan con particular plasticidad y nitidez. Por un lado durante dicho período no se produce ninguna consulta electoral que pueda romper la sustancial armonía que, en cuanto a ese entendimiento de la autonomía madrileña, existe entre las principales fuerzas políticas. Y, paralelamente, ese parece ser el espíritu que inspira el principal acontecimiento registrado en la Comunidad durante el pasado año, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía; en parecidos términos cabria describir la otra reforma institucional significativa que ha tenido lugar durante 1997, la elaboración de un nuevo Reglamento parlamentario.

Sin perjuicio del análisis mas pormenorizado que se realice más adelante de uno y otro texto es preciso destacar como característica de orden general la sustancial sintonía de las tres fuerzas políticas parlamentarias operantes en la Comunidad en el tratamiento de este tema, tanto en cuanto al modo de alcanzar acuerdos para obtener un total grado de consenso en este tipo de cuestiones, como respecto a las grandes líneas generales que debían guiar el contenido de tales reformas. Son significativas a tal efecto las palabras pronunciadas por los principales representantes de los tres grupos parlamentarios presentes en la

Asamblea con ocasión del debate y aprobación de la Proposición de Reforma del Estatuto. «Nos sentimos copartícipes y satisfechos doblemente por el fondo y la forma de la reforma que proponemos», dirá el portavoz de IU. «Hemos de enorgullecernos de haber contribuido a consolidar un método de hacer política imprescindible cuando de desarrollar las instituciones se trata, el consenso» manifestará el portavoz socialista, que a su vez apuntará como nota por excelencia de la Comunidad el ser «una institución capaz de dar respuestas reales y eficaces a las necesidades cotidianas de los madrileños». Y en parecidos términos se expresarán el portavoz del Grupo Popular («el principal motivo por el que Madrid es Comunidad Autónoma es para constituirnos en una Administración mas eficaz, mas cercana a los ciudadanos y que represente un menor coste del que representaba con anterioridad la Administración del Estado») y el Presidente de la Comunidad («este principio de consenso estatutario no es solamente una cuestión política es también una cuestión institucional, es la condición que garantiza la estabilidad de nuestra Comunidad», y algo mas adelante, «nuestra razón de ser, por encima de cualquier valoración histórica, es constituir una Administración mas cercana y mas eficaz para el ciudadano»).

Los restantes acontecimientos que han marcado la vida autonómica madrileña durante 1997 y los textos en que esta se ha plasmado, amén de tener menor relevancia institucional, siguen las pautas generales antes apuntadas, que, como ha quedado dicho, manifiestan una sustancial continuidad de fondo con los años precedentes y, paralelamente, van provocando la paulatina consolidación de las instituciones autonómicas. Sobre la base de estos parámetros generales y siguiendo el esquema empleado en Informes precedentes, veamos los aspectos mas significativos de dicha actividad.

Producción legislativa

Referencias generales

La legislación emanada de la Comunidad de Madrid durante 1997 presenta, en general, rasgos similares a los que caracterizaron la producción legislativa autonómica durante el pasado año y que fueron reseñados en el correspondiente Informe.

A lo largo de 1997 se han promulgado y publicado oficialmente un total de veintiocho leyes; una cifra en apariencia sensiblemente superior a la de análogos períodos precedentes. Debe advertirse no obstante, como ya se indicaba en el Informe del pasado año, que los seis primeros textos legales (Ley 1/1997, de 8 de enero, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid; Ley 2/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Desarrollo de Madrid; Ley 3/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia Financiera de Madrid; Ley 4/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Empleo de Madrid; Ley 5/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid; y Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid) fueron realmente aprobados en las postrimerías de 1996, aunque su promulgación y publicación oficial se produjeran en los prime-

ros días de 1997 y, por tanto, han de ser objeto de consideración en el presente Informe. En consecuencia el número de leyes materialmente elaboradas en el último año no parece variar sustancialmente respecto a los análogos períodos precedentes: 21 textos legales en 1995, 21 también en 1996 y 22 en 1997.

Al igual que en el año anterior, la totalidad de las leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid tienen su origen en proyectos de ley presentados por el Consejo de Gobierno. También como en el período precedente, un significativo número de estas disposiciones legislativas –hasta siete– han sido tramitadas directamente y en lectura única (básicamente, las de formulación más simple y contenido políticamente menos controvertido: Ley 6/1997, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid; Ley 7/1997, de modificación de la Ley 12/1996, de ayudas a las víctimas del terrorismo; Ley 14/1997, por la que se autoriza la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Deporte y Montaña, Sociedad Anónima»; Ley 16/1997, por la que se autoriza a la Comunidad de Madrid para la renovación de los avales otorgados a «Promoción Social de Viviendas, Sociedad Cooperativa de Viviendas» y a «Iniciativas y Gestión de Servicios Urbanos, Sociedad Anónima»; Ley 18/1997, de concesión de un crédito extraordinario para llevar a cabo la campaña de vacunación contra la enfermedad meningocócica por serogrupo C, en la Comunidad de Madrid; Ley 21/1997, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Madrid 112, S.A.»; y Ley 22/1997, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la adquisición de acciones de la sociedad mercantil «Multipark Madrid, Sociedad Anónima»); y, otras ocho han sido aprobadas por el procedimiento legislativo de urgencia (Ley 2/1997, de creación de la Agencia para el Desarrollo de Madrid; Ley 3/1997, de creación de la Agencia Financiera de Madrid; Ley 4/1997, de creación de la Agencia para el Empleo de Madrid; Ley 5/1997, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid; Ley 20/1997, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo; Ley 25/1997, de regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2; Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid; Ley 28/1997, de medidas fiscales y administrativas). Estas circunstancias revelan un elevado grado de consenso entre los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid en la tramitación y aprobación de un buen número de las normas legales producidas durante este año. No han faltado sin embargo leyes que, por su más profundo calado político o su mayor repercusión social, han propiciado debates parlamentarios más intensos y procedimientos legislativos más complejos; tales son los casos, entre otros, de la Ley 1/1997, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid, de la Ley 17/1997, de espectáculos públicos y actividades recreativas; de la Ley 19/1997, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, y, por supuesto, de la Ley 24/1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998.

Desde esta perspectiva de orden general y referida principalmente a aspectos procedimentales o de técnica legislativa debe también destacarse, aún a título de anécdota, la singular corrección de errores que se publica en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» núm. 275, de 19 de noviembre de 1997, en relación con la disposición adicional primera de la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medi-

das urgentes en materia de suelo y urbanismo. Por medio de la rectificación oficial, el texto del citado precepto se modifica sustancialmente, suprimiendo los apartados segundo y tercero del mismo que figuraban en la versión original corregida. Sin que pueda llegar a determinarse formalmente el origen del error (si se produce durante la tramitación parlamentaria o con ocasión de la inserción de la disposición legislativa en el diario oficial), se deja ahora constancia de esta singular circunstancia, sin perjuicio de la necesidad de reflexionar con alcance general sobre la frecuencia con la que hechos como el comentado se producen en la práctica legislativa de nuestro ordenamiento jurídico.

En el marco de estas referencias generales, ha de hacerse mención igualmente a la aprobación durante el año 1997 de dos textos normativos de especial trascendencia y que merecen consideración especial: de una parte, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno de esta Cámara en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997 (B.O.A.M. núm. 82, de 31 de enero de 1997; B.O.C.M. núm. 36, de 12 de febrero de 1997), y, de otro lado, la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobada en sesión plenaria de 5 de diciembre de 1997, y remitida al Congreso de los Diputados para su ulterior tramitación (B.O.A.M. núm. 140, de 12 de diciembre de 1997). Aunque, estrictamente, ni en uno ni en otro caso nos encontramos ante leyes en sentido formal, resulta obligado el tratamiento en detalle de estos dos textos de carácter normativo en el presente Informe, labor que mas adelante llevaremos a cabo. En todo caso, sin perjuicio del ulterior análisis mas detallado (en particular de su contenido) de estos dos importantes textos, deben destacarse ahora las peculiaridades apreciadas en la tramitación parlamentaria seguida hasta la aprobación de ambos, dados los aspectos comunes que comparten a este respecto. En efecto, en uno y otro caso, el trabajo parlamentario ha estado a cargo de una Ponencia especial constituida en el seno de la Asamblea de Madrid con la presencia de los tres Grupos Parlamentarios (en el caso del Reglamento de la Cámara, la tarea ha sido además dirigida desde la Mesa, a través de la Presidencia, presente o representada en las sesiones de la Ponencia), donde la actividad se ha desarrollado con un alto grado de flexibilidad formal a la búsqueda del mayor nivel de acuerdo, de forma que, una vez alcanzado aquél sobre el conjunto del texto, se ha formalizado éste como proposición de ley conjunta de los tres Grupos Parlamentarios, a tramitar formalmente por el procedimiento más rápido y sencillo (tramitación directa y en lectura única ante el Pleno), lo que constituye una práctica indiscutiblemente efectiva, pero escasamente considerada con las formas parlamentarias que corresponden al debate y aprobación de textos normativos de la trascendencia de los que comentamos. A través de esta fórmula no sólo se reduce el trámite asambleario plenario a la simple sanción, de apariencia casi simbólica, de una propuesta normativa gestada al margen del procedimiento legislativo, sino que, además, se desvirtúa el trámite parlamentario de lectura única, legalmente concebido para iniciativas legislativas de naturaleza simple y formulación sencilla, y dificulta la identificación e interpretación de las posiciones políticas de los distintos Grupos Parlamentarios ante la norma durante el proceso de su elaboración, en cuanto no queda constancia de la misma en propuestas o enmiendas escritas o en debates públicos reproducidos en los correspondientes diarios de sesiones.

Finalmente, convendría informar de la presentación durante el período de tiempo considerado de diversos proyectos de ley cuya tramitación no ha sido ultimada este año y que se encuentran, por tanto, pendientes de aprobación; entre los más relevantes, cabría citar el proyecto de ley de coordinación universitaria, el proyecto de ley de fundaciones y el proyecto de ley de fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica. Junto a estos, quizá convenga recordar, por la importancia política que en su día se le concedió, otros dos proyectos legislativos que durante 1997 siguieron sin formalizarse como tales y que parecen ya casi definitivamente aparcados, al menos en esta legislatura; nos referimos a la Ley de la Capitalidad, que sigue pendiente de un posible acuerdo con el Ayuntamiento de Madrid, y la Ley de Privatizaciones, que el Presidente Ruiz Gallardón prometiera durante su discurso de investidura.

Los contenidos de las leyes ordinarias

En lo que se refiere a los contenidos de las leyes publicadas en 1997, se constata, al igual que en años precedentes, una mayor frecuencia de disposiciones legislativas de contenido singular (leyes-medida, organizativas, etc...) sobre las normas legales de conducta de efectos generales, aún siendo el número de estas últimas superior en este período al correspondiente a anteriores ejercicios.

Atendiendo precisamente al contenido de las leyes autonómicas aprobadas, pueden éstas clasificarse, siguiendo el criterio empleado en Informes anteriores, en los siguientes apartados:

A) Leyes-medida, esto es, leyes en sentido formal, pero de contenido materialmente administrativo y alcance limitado, incluso singular.

Pueden incluirse en esta categoría las leyes relativas a ampliaciones de capital o suscripción de acciones de empresas públicas, como la Ley 14/1997, de 19 de junio, por la que se autoriza la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Deporte y Montaña, Sociedad Anónima», la Ley 21/1997, de 12 de noviembre, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Madrid, 112, S.A.», o la Ley 22/1997, de 12 de noviembre, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la adquisición de acciones de la sociedad mercantil «Multipark Madrid, Sociedad Anónima».

Debe mencionarse asimismo la Ley 16/1997, de 27 de junio, por la que se autoriza a la Comunidad de Madrid para la renovación de los avales otorgados a «Promoción Social de Viviendas, Sociedad Cooperativa de Viviendas» y a «Iniciativas y Gestión de Servicios Urbanos, Sociedad Anónima».

Igualmente, podría incluirse en esta categoría la Ley 18/1997, de 11 de julio, de concesión de un crédito extraordinario para llevar a cabo la campaña de vacunación contra la enfermedad meningocócica por serogrupo C en la Comunidad de Madrid.

Por último, debería citarse la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2. En este caso particular, parece de todo punto desproporcionado el tratamiento normativo mediante ley formal

de dicha materia que, con anterioridad, era regulada por el Decreto 168/1996, de 15 de noviembre (ya analizado en el Informe correspondiente a 1996). Ciertamente, entre una y otra norma fue dictado el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, cuyo artículo 5.1 atribuye a las Comunidades Autónomas la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia; pero, aunque la aprobación de esta disposición reglamentaria estatal explique la conveniente adaptación normativa de la materia que se realiza por medio de la nueva ley, nada se desprende de su contenido respecto de la necesidad de que la regulación del servicio haya de realizarse necesariamente a través de ley autonómica. Por otro lado, a este particular, la exposición de motivos de la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, se limita a justificar su rango «por el carácter esencial de los intereses generales e individuales que están en juego en las distintas situaciones en las que va a ser precisa la intervención del servicio», aunque su articulado se ciñe a la simple regulación del contenido y modo de prestación del servicio.

B) Leyes institucionales y organizativas, entre las que se incluirían aquéllas que regulan aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid y que sólo se justifican por razón de la propia existencia de la misma.

Tal sería el caso de la Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998, y, junto a ella, de la que le sirve de norma de acompañamiento, es decir, la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que, siguiendo una técnica legislativa que ya fuera objeto de específico comentario crítico en la Valoración general del Informe del pasado año, modifica parcialmente numerosos y heterogéneos cuerpos legales precedentes: Ley 12/1994 de tributación sobre los juegos de suerte, envite y azar, Ley 9/1990 reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid; Ley 1/1983 de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, Ley 7/1986 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; Ley 1/1986 de la Función Pública de la Comunidad de Madrid y Ley 14/1994 por la que se regulan los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid, creando además el organismo autónomo de carácter administrativo «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

Deben mencionarse asimismo en este apartado otras leyes a través de las cuales se lleva a efecto la creación de organismos autónomos de carácter administrativo o mercantil. Entre las que crean organismos autónomos de carácter administrativos, hay que citar en primer término las Leyes 2, 3, 4 y 5/1997, de 8 de enero, de creación de las Agencias para el Desarrollo, Financiera, para el Empleo y para la Formación, dictadas todas ellas en cumplimiento de la concertación social materializada en el Pacto para la creación del Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación. Es preciso mencionar también la Ley 23/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como entidad gestora de la política de seguridad y salud en el trabajo en la Comunidad de Madrid. Y, entre las que crean organismos autónomos de carácter mercantil, ha de hacerse referencia a la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid, instituido para realizar, impulsar y fomentar la investigación e innovación tecnológica en el ámbito del sector primario y de su industria asociada.

Finalmente, debe incluirse en este apartado la Ley 8/1997, de 1 de abril, reguladora del Consejo Social de las Universidades de Madrid (más correctamente debería decir «de los Consejos Sociales de las Universidades de la Comunidad de Madrid»), aprobada de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

C) Leyes financieras, de contenido directamente relacionado con los gastos e ingresos públicos.

Así, por ejemplo, además de la ya citada Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998, ha de traerse a colación la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, que deroga la anterior Ley 1/1992, de 12 de marzo, sobre idéntica materia y regula nuevamente la misma en su integridad, como consecuencia de la aprobación del apartado tres del artículo único de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que ofrece un nuevo concepto de tasa autonómica adecuado al contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre.

D) Leyes generales que, por razón de su contenido, introducen efectivas innovaciones en el ordenamiento jurídico autonómico, ya sea mediante la regulación directa de sectores de la realidad o a través de la creación de nuevas estructuras públicas o parapúblicas de incidencia en el sistema social.

Especial atención ha merecido en este período de tiempo al legislador madrileño el régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Así, se han aprobado la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, y las Leyes 9 y 10/1997, de 14 de abril, de creación de los Colegios Profesionales de Podólogos y de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid. La primera de las Leyes citada –posterior en el tiempo a las otras dos– extiende su aplicación no sólo a los Colegios Profesionales que desarrollen su actuación exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, sino también a las actividades que desarrollen en el territorio autonómico los Colegios Profesionales de ámbito nacional y los de ámbito territorial superior al de la Comunidad de Madrid, pero que tengan su sede en ella. La ley autonómica sigue, en términos generales, el modelo que ofrece la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, con los problemas que plantea delimitar lo básico de esta legislación estatal preconstitucional, pero también incorpora alguna novedad significativa como la exigencia de existencia de titulación oficial legalmente requerida para el ejercicio profesional como requisito de constitución de nuevos colegios profesionales. En todo caso, la creación de nuevos colegios profesionales deberá llevarse a cabo por medio de ley de la Asamblea de Madrid, aunque la segregación de un colegio profesional ya constituido puede efectuarse por simple autorización del Consejo de Gobierno. Debe señalarse que, a pesar de la aprobación de esta Ley y con posterioridad a la misma, es aprobado el Real Decreto 1875/1997, de 12 de diciembre, por el que se constituye, por segregación del Colegio Oficial Central de Profesores y Licenciados en Educación Física, el Colegio Oficial de Profesores y Licenciados en Educación Física de la Comunidad de Madrid, con sede en Madrid, mediante conversión, como tal Colegio,

de la Delegación Provincial de Madrid (B.O.E. núm. 5, de 6 de enero de 1998). Este hecho contrasta precisamente con la expuesta regulación de colegios profesionales que la nueva ley madrileña impone para los de ámbito territorial autonómico y, consiguientemente, podría dar lugar al planteamiento de un conflicto jurisdiccional en sede contencioso-administrativa o, incluso, en sede constitucional, según las circunstancias.

Se han dictado asimismo algunas leyes con repercusión en el ámbito del comercio interior. Por ejemplo, la Ley 1/1997, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid, y la Ley 15/1997, de 25 de junio, de ordenación de actividades feriales en la Comunidad de Madrid. Por medio de la primera de ellas, se regula la venta realizada fuera de un establecimiento comercial permanente; y, a través de la segunda, se ordenan la manifestaciones comerciales que tiene por objeto la exposición de bienes o la oferta de servicios para favorecer su conocimiento o difusión, promover contactos e intercambios comerciales, lograr mayor transparencia en el mercado y acercar la oferta de las distintas ramas de la actividad económica a la demanda.

Especial trascendencia e incidencia social ha tenido la aprobación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas, que procede a la regulación de esta actividad en la Comunidad de Madrid, precisando el régimen de licencias y autorizaciones para su celebración y de sanciones por supuestos de infracción de la misma. En principio, la ley se aprueba con pretensiones de globalidad, extendiendo su aplicación a todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren o desarrollen en el territorio de la Comunidad de Madrid. Ahora bien, dada la variedad de estas manifestaciones y la imposibilidad de regular exhaustiva y detalladamente todas ellas, la ley se remite genéricamente a la normativa especial de determinados espectáculos públicos o actividades recreativas (espectáculos taurinos o actividades deportivas, por ejemplo) o de sus establecimientos (establecimientos de juegos y apuestas y establecimientos turísticos) que, no obstante, se someten a la nueva ley en aquellos que no resulte previsto en su normativa especial. La ley presta especial interés además a cuestiones sometidas a reserva legal que afectan a derechos de los ciudadanos y, en particular, a la protección de consumidores y usuarios, remitiéndose no obstante al desarrollo reglamentario mas detallado de las mismas. Especialmente se fijan las condiciones para el ejercicio del derecho de admisión, que deberá ser utilizado como instrumento eficaz para impedir la violencia y las alteraciones del normal desarrollo de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas, nunca como excusa para el ejercicio de la arbitrariedad y la discriminación en locales que, por su naturaleza, están abiertos al público.

En materia de suelo y urbanismo han sido dictadas dos leyes: la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo (consta de 11 artículos y tiene explícitamente como objetivo «cubrir temporalmente la limitada quiebra de la cobertura legal formal de la ordenación urbanística y su gestión» a consecuencia de la polémica sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997) y la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid, por medio de la cual se crea un régimen de vivienda distinto de los existentes hasta entonces, la denominada «vivienda con protección pública».

Ha de hacerse asimismo mención en este apartado a la Ley 12/1997, de 4 de junio, reguladora de las actuaciones inspectoras y de la potestad sancionadora en materia de depósito de fianzas de arrendamientos de la Comunidad de Madrid, que regula tales extremos en relación con la obligación del depósito de las fianzas derivadas de los contratos de arrendamiento de finca urbana que se destinen a vivienda o a uso distinto del de vivienda, así como las que se exijan a los usuarios de suministros o servicios complementarios o accesorios de dichas fincas.

E) Además de las leyes clasificadas y relacionadas hasta ahora, se han aprobado asimismo por la Asamblea de Madrid en este año otros textos legislativos que introducen modificaciones parciales en disposiciones legales anteriores. Se trata de la Ley 7/1997, de 17 de febrero, de modificación de la Ley 12/1996, de ayudas a las víctimas de terrorismo, de la Ley 11/1997, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, en los aspectos relativos a la financiación y explotación de las mismas, así como a la función de vigilancia y control, y de la Ley 13/1997, de 16 de junio, de modificación de la Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del uso de la informática en el tratamiento de datos personales por la Comunidad de Madrid. Asimismo, la anteriormente mencionada Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, articula diversas reformas parciales de leyes precedentes que han quedado igualmente reseñadas con anterioridad.

El Reglamento Parlamentario de la Asamblea de Madrid

Aunque a los efectos del art. 161.1.a de la Constitución el Reglamento de la Asamblea de Madrid puede ser considerado como disposición normativa con fuerza de ley, es lo cierto que formalmente no es una ley ordinaria más, y tampoco lo es desde una perspectiva política toda vez que goza de una importancia institucional mucho mayor. Es por ello que, a los efectos de este Informe, dedicamos un apartado especial al análisis de su contenido.

Aprobado en la sesión extraordinaria de la Cámara de 30 de enero de 1997, el propósito principal del nuevo Reglamento, que deroga el anterior de 18 de enero de 1984, ha sido actualizar y normalizar la principal norma organizativa y de funcionamiento de la Asamblea de Madrid después de trece años de vigencia de la anterior, lo que de por sí justificaba una revisión total de ésta. A tal fin, se incorporan al nuevo texto las regulaciones con incidencia en la organización y funcionamiento de la Cámara impropiamente contenidas hasta entonces en otras leyes (por ejemplo, en materia de estatuto jurídico de los Diputados, de control de la Administración institucional autonómica, o de relaciones con otras instituciones –Defensor del Menor, Tribunal de Cuentas–, etc...); asimismo se han incluido en el articulado del nuevo Reglamento el contenido de las Resoluciones de la Presidencia dictadas al amparo del anterior (sobre organización y funcionamiento de las Mesas de las Comisiones, sobre tramitación de comparecencias en Comisión, sobre períodos de sesiones, etc...) y la mayor parte de las prácticas parlamentarias consolidadas bajo la vigencia del mismo (debates monográficos, declaraciones institucionales, etc...). Finalmente, se han subsanado algunas deficiencias aplicativas que el texto reglamentario anterior propiciaba o que habían generado

mayores dificultades prácticas. Desde este punto de vista el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid supone una mejora técnica indudable respecto del precedente, tanto en la ordenación sistemática de la materia, como en el tratamiento normativo de la misma. Pero, además, se han incorporado a la nueva norma algunas novedades sustantivas que convendría destacar. Así, por ejemplo, en relación con el régimen de los Grupos Parlamentarios, se pretende limitar los perturbadores efectos políticos del tránsito de uno a otro disponiendo que, el abandono del Grupo Parlamentario de origen supondrá la incorporación automática del Diputado al Grupo Parlamentario Mixto durante el tiempo que reste de Legislatura. El estatuto jurídico de los Diputados experimenta asimismo alguna modificación relevante, toda vez que, frente al régimen precedente, se prevé genéricamente la percepción por los parlamentarios de una «asignación económica suficiente», con el fin de preparar el texto reglamentario de forma idónea para suprimir el actual sistema de percepción de dietas, una vez se haya reformado el Estatuto de Autonomía en los extremos que afectan a la cuestión. Las Comisiones Permanentes, salvo las que expresamente se mencionan en el Reglamento, serán creadas por el Pleno al inicio de cada Legislatura para el tiempo que ésta dure, lo que garantiza una mayor flexibilidad en la estructura organizativa de las Comisiones, antes rígidamente definida desde el Reglamento, y lograr así su mejor adaptación a los cambios en la estructura departamental del Consejo de Gobierno. Una innovación relevante se introduce respecto de la posible constitución de Comisiones de Investigación, toda vez que ésta se acuerda por la Mesa de forma directa, con la simple iniciativa de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea. Se institucionalizan y regulan asimismo las preguntas de contestación oral ante el Pleno dirigidas al Presidente del Consejo de Gobierno, que pueden ser formuladas por cualquier Diputado.

La Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía

Sin duda alguna la labor normativa mas relevante llevada a cabo por la Asamblea de Madrid durante el año 1997 ha sido la elaboración y aprobación de la Proposición de Ley 4/97, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, culminando la propuesta formulada por el Presidente autonómico en el discurso pronunciado ante la Asamblea en septiembre de 1996 con ocasión del Debate sobre el estado de la Región.

El Estatuto hasta hoy vigente es uno de los últimos frutos del proceso de implantación del Estado de las Autonomías tras los Acuerdos Autonómicos de 1981, siendo finalmente aprobado por las Cortes el 25 de febrero de 1983. Su contenido, en consecuencia, se acomodó a las pautas y limitaciones fijadas en tales acuerdos, máxime si se tiene en cuenta que, excepcionalmente, su proceso de elaboración tuvo como punto de partida una Ley Orgánica de las Cortes Generales en la que, por motivos de interés nacional, se acordó la constitución de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial (en suma, el proceso autonómico madrileño tuvo como fundamento el art. 144.c de la Constitución y no el habitual entonces del art. 143, rasgo al que el texto hasta hoy vigente no hacía alusión, contrastando con la proposición que a continuación se analizará que, curiosamente, en su art. 1 parece querer hacerse eco de esta circunstancia).

Desde su entrada en vigor el Estatuto ha sido objeto de dos puntuales procesos de reforma: el primero en 1991 para acomodarse a la LOREG en cuanto a unificar la celebración de elecciones autonómicas el cuarto domingo de mayo cada cuatro años; el segundo para aumentar el techo competencial de la Comunidad en línea con los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y la L.O. 9/1992 de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución (algo que, según se acaba de indicar, no era del todo exacto en relación a la C.A. de Madrid).

El presente proceso de reconfiguración de la autonomía madrileña representa por tanto la primera ocasión en que la C.A. de Madrid no se ve compelida o limitada por una previa decisión formal del legislador estatal o por un acuerdo explícito a nivel nacional de los grandes partidos. En efecto, sin perjuicio de que varios grupos incorporaron propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía en sus programas electorales de las elecciones madrileñas de 1995, corresponde al Presidente de la Comunidad, Sr. Ruiz Gallardón, en el debate 1996 antes citado, formular la primera propuesta en sede parlamentaria en tal sentido, propuesta que fue aceptada por los grupos representados en la Cámara, quedando plasmada esta en la Resolución nº 1 de las entonces aprobadas. Durante el último trimestre de 1996, sin embargo, dicha cuestión pareció quedar «aparcada», toda vez que el texto elaborado por el Presidente a principios de noviembre no pareció satisfacer a los representantes del Partido Socialista e Izquierda Unida. Será ya en 1997, en el curso de diversas reuniones informales que se inician en los primeros días de febrero y culminan el 19 de noviembre, donde se irán limando las asperezas entre los tres grupos parlamentarios, sobre la base de ir renunciando cada uno de ellos a diversas propuestas (entre otras, el reconocimiento en el nuevo texto del Estatuto de la cesión del 30% del IRPF, la reforma sustancial del sistema electoral, un mayor reconocimiento de un régimen de capitalidad para Madrid o la creación de un Defensor del Pueblo de ámbito autonómico). Solo una vez alcanzado el acuerdo político, como ya mas atrás apuntábamos, se dará paso a la tramitación parlamentaria del tema, quedando aprobada formalmente la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto el 5 de diciembre de 1997 por unanimidad; seis días después se designarán los tres diputados (uno por grupo) que se encargarán de su defensa en el debate de toma en consideración en la Cortes Generales. En el momento de escribir estas líneas dicho debate no se ha producido.

El texto aprobado el 5 de diciembre, bien que no definitivo, representa un significativo avance de lo que será el contenido del futuro Estatuto de Autonomía de Madrid y, por tanto, merece una breve glosa.

Por de pronto hay que comenzar constatando que, si como todo parece indicar la proposición sale adelante, estamos en presencia de una reforma cuantitativamente importante del texto del 83, por cuanto afecta en mayor o menor grado a la casi totalidad de sus preceptos. Formalmente, sin embargo, se sigue la pauta de las reformas aragonesa y canaria en cuanto que sólo se recogen los preceptos nuevos o aquellos cuya redacción se ve modificada (esto es, no se hace una especie de texto refundido) en congruencia con el carácter del texto aprobado que traduce una mera proposición de reforma y no la plenitud de la potestad legislativa; es de destacar, en todo caso, que, pese a los riesgos que en el aspecto técnico entraña ese modo de actuar (y de lo que son una buena expresión las reformas

aragonesa y canaria), en la presente ocasión no se perciben deficiencias técnicas de encaje de la reforma con el texto antiguo.

De otro lado, sin perjuicio de lo que mas adelante se diga, hay que indicar inmediatamente a continuación, por un lado que en el plano político el proceso de reforma está presidido por la moderación y la prudencia (o, lo que es lo mismo, no incurrir en ningún exceso autonomista o de partido), y por otro que, congruentemente con lo anterior, el nuevo texto estatutario que sale de la reforma no establece un sistema institucional sustancialmente distinto del actualmente existente.

En todo caso no conviene tampoco desdeñar el alcance de la reforma. Cinco son los aspectos mas significativos del contenido de la propuesta.

A) De un lado buena parte de la reforma está ordenada a incorporar mejoras técnicas, a veces incluso de mera redacción, en el viejo texto habida cuenta de la evidente consolidación de la autonomía madrileña, procurando alcanzar un cuerpo normativo mas sistemático y coherente. Así, a título de ejemplo, amén del cambio de denominación del Consejo de Gobierno que pasa a denominarse más simplemente Gobierno, se fijan los límites del territorio de la Comunidad por referencia a la provincia de Madrid y no en atención al territorio de los municipios (art. 2), se emplea la expresión «concluya» en vez de la de «convenga» al aludir a los acuerdos de cooperación que «concluya la Comunidad de Madrid» (art. 16.3.k), o se arbitra la posibilidad de que el legislador pueda alterar la «vacatio legis» en supuestos concretos en tanto que el primitivo texto se limitaba rígidamente a indicar que las leyes entraban en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad (art. 40.1). Sin perjuicio de que en la mayor parte de las ocasiones tales reformas merezcan un juicio positivo, tampoco faltan sin embargo algunas reformas carentes de sentido o guiadas por la idea de plasmar cuestiones que, al menos desde una perspectiva jurídica, parecen de todo punto irrelevantes o de dudosa corrección desde la perspectiva de la técnica legislativa. Particularmente expresivo de esto último es el comienzo del nuevo artículo 1 en donde, buscando elementos de diferenciación de otros procesos de reforma estatutaria en otras CCAA y en alusión al origen de la autonomía madrileña en el art. 144 CE se dice «Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares...» o el nuevo aptdo. 4 del artículo 7 que reproduce literalmente el art. 9.2 de la Constitución.

B) Un segundo núcleo de reformas están inspiradas por incorporar o mejorar algunas de las reformas legislativas o estatutarias que se han producido en el curso de estos catorce años de autonomía madrileña. Así por ejemplo el nuevo artículo 4 en que se establece cómo es la bandera de la Comunidad de Madrid tal como había ya hecho la Ley de la Asamblea de Madrid 2/1983 o se declara fiesta de la Comunidad el día dos de mayo según ya había fijado la Ley de la Asamblea de Madrid 8/1984. Con todo, sin duda lo mas relevante en este segundo apartado es el nuevo tratamiento que el texto estatutario realiza de la disolución de la Asamblea intentando conjugar las dos posibilidades de disolución actualmente previstas, la automática y la discrecional en manos del Presidente de la Comunidad. Como es sabido la versión inicial del Estatuto nada decía de modo explícito acerca de la disolución de la Asamblea como potestad discrecional

en manos del Presidente de la Comunidad. Sin embargo, los problemas de gobernabilidad surgidos en 1989 aconsejaron al entonces Consejo de Gobierno socialista a promover la elaboración de una ley que contemplase tal posibilidad, si bien el mandato de la nueva Asamblea se prolongaría tan solo hasta la fecha en que debiera haber concluido el mandato parlamentario precedente (Ley de la Asamblea de Madrid 5/1990, de 17 de mayo). Un año después la reforma del Estatuto Autonomía para acomodarlo a los criterios de unificación de las elecciones autonómicas previamente fijados en la LOREG parecía restringir aun más las posibilidades de una prerrogativa presidencial de disolución y, en todo caso, dejaban el régimen jurídico de esta cuestión en el ordenamiento autonómico madrileño inspirado en criterios contrapuestos. El nuevo Estatuto da un tratamiento global a esta cuestión, mantiene las dos modalidades de disolución parlamentaria, pero somete la disolución discrecional en manos del Presidente de la Comunidad a una serie de limitaciones que parecen razonables (art. 21.2 del nuevo texto).

C) Probablemente sea el reforzamiento de la posición institucional de la Asamblea, junto con el establecimiento de unos nuevos criterios de asunción de competencias por la Comunidad que se analizarán mas adelante, los dos objetivos por excelencia de la presente proposición de reforma estatutaria y sobre la que mas sintonía había entre los tres grupos parlamentarios que han participado en su gestación (PP, PSOE e IU); así se colige tanto de las afirmaciones realizadas por el Presidente de la Comunidad en el discurso de septiembre de 1996 en que esta propuesta inicio su andadura, como de las manifestaciones vertidas a lo largo de 1997 por los portavoces de los tres grupos parlamentarios que han sacado adelante la proposición.

La idea central que ha presidido la propuesta de reforma en este punto ha sido conferir a la Asamblea de Madrid unos perfiles mas nítidamente parlamentarios, suprimiendo las barreras que contenía la actual versión del Estatuto, fruto de los Acuerdos Autonómicos de 1981. A tal efecto, el nuevo texto, como novedades mas significativas, consagra el deber general de colaboración con la Asamblea de cualesquiera autoridades y funcionarios (art. 11.1), impone a los parlamentarios la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y el Estatuto como requisito para adquirir la condición plena de diputado (art. 11.2), opta por la retribución fija (y no mediante dietas) como criterio de retribución de los diputados (art. 11.3), amplia notablemente el período de sesiones (art. 14.1), potencia la función parlamentaria de control comisionando al Reglamento de la Cámara para que establezca «las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones (art. 16.2) y, por último, amplia el ámbito de la Asamblea en orden a la recepción de la información que facilite el Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios internacionales y proyectos de normativa aduanera (art. 16.3.l), a la fijación de la previsiones de índole política, social y económica que haya de suministrar la Comunidad al Gobierno de la Nación para la elaboración del proyecto de planificación (art. 16.3.m) y a la aprobación de planes generales de fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad de Madrid (art. 16.3.n).

D) El otro gran objetivo del proyecto de reforma estatutaria es, como ya ha

quedado dicho, una revisión de los criterios de asunción de competencias por la Comunidad. Dicha revisión tiene como finalidad más inmediata ampliar el techo competencial más allá de los márgenes alcanzados con la reforma de 1994; sin embargo la reforma lleva también a cabo una total reconsideración de los criterios y expresiones con los que venía operando la asignación de competencias. Así en el texto todavía vigente el máximo título competencial en favor de la Comunidad recibía el calificativo de «competencia plena», en una especie de rechazo por el empleo de la expresión «competencias exclusivas» (al margen, obviamente, de las consecuencias interpretativas que de ello se pudiesen derivar) pese a que comprendía facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas (art. 26); un segundo bloque competencial estaba integrado por aquellas materias en las que correspondía a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que en la misma se establezca (art. 27); en tercer lugar el Estatuto encomendaba a la Comunidad de Madrid la función ejecutiva en determinadas materias (art. 28); y por último, sin perjuicio de las cláusulas de apertura al futuro que otros preceptos pudieran contener (art. 29), el art. 30 determinaba las competencias de la Comunidad en materia de educación. El nuevo texto estatutario en ciernes mantiene sin alterar este último precepto y las competencias en educación allí previstas, pasando ahora a ser art. 29, y reforma sustancialmente los otros tres preceptos mencionados siguiendo el criterio general de asunción de competencias que ya el pasado año empleara el renovado Estatuto de autonomía de Canarias. En consecuencia, el nuevo art. 26 enumera las competencias exclusivas en sentido estricto de la Comunidad madrileña (esto es, facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas), las competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y proclama, a título de principio, la participación de la Comunidad de Madrid en la gestión del sector público estatal en los caso y actividades que procedan; el art. 27 enumera las materias en las que la Comunidad ostenta el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado; y, finalmente, el art. 28 recoge las materias en las que la Comunidad de Madrid asume la competencia de ejecución.

Toda esta reelaboración tiene como más significativa consecuencia la ampliación de competencias de la Comunidad de Madrid en diversas materias. Las principales innovaciones en cuanto a títulos competenciales se refiere serían las siguientes:

– La Comunidad asume ahora con el carácter de competencias exclusivas la creación y supresión de municipios, el tratamiento singular de las zonas de montaña, las denominaciones de origen (respecto a la que hasta ahora solo detentaba competencias ejecutivas), la promoción y ayuda a la tercera edad, la protección y tutela de menores y la promoción de la igualdad respecto a la mujer. Asimismo asume la competencia exclusiva en materia de comercio interior (antes sólo ostentaba funciones ejecutivas) en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica general.

– La Comunidad asume igualmente competencias de desarrollo de la legislación básica del Estado en el sistema de responsabilidad de la Administración Publica de la Comunidad de Madrid, la protección del medio ambiente y la regulación, creación y mantenimiento de su propia televisión, radio y prensa.

– Quedan igualmente incorporadas al elenco de competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado y el transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid.

– Finalmente, en relación con competencias en materia de Administración de Justicia, amén de reactualizar la cláusula subrogatoria en favor del Consejo de Gobierno que ya existía en el antiguo artículo 50, un nuevo apartado de dicho precepto convoca al Gobierno autonómico y a la Asamblea para que coadyuven «en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, con sujeción en todo caso a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

E) El quinto y último bloque de reformas introducidas por el nuevo Estatuto se refieren a la incorporación al sistema autonómico de nuevas instituciones. Es éste el bloque temático en el que la proposición de reforma parece haber ido dejando más jirones a lo largo de su gestación, de tal modo que en su resultado final sólo podemos apreciar la creación de una Cámara de Cuentas, que asumirá el control económico y presupuestario de la Comunidad. Su composición y funciones serán reguladas por ley de la Asamblea.

Potestad reglamentaria

De entre los casi dos centenares de Decretos aprobados por la Comunidad de Madrid durante 1997, sólo una pequeña parte de los mismos encierra contenidos reglamentarios propiamente tales y, en la mayoría de los casos, se trata de normas reglamentarias de alcance meramente organizativo o procedimental, como sucede con los Decretos 27/1997, de 6 de marzo, por el que se regulan las Cartas de Servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público de la Comunidad de Madrid, y 113/11997, de 18 de septiembre, por el que se aprueban las competencias y la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, o del singular Decreto 152/1997, de 6 de noviembre, de creación de la Comisión de Coordinación para la introducción de la moneda única.

Es probable que la frecuencia con la que se regulan materias puramente reglamentarias en leyes formales haya incidido nuevamente este año, de manera especialmente intensa, en esta circunstancia. Repárese, por ejemplo, en que el servicio público de atención de urgencias 1-1-2, objeto antes del Decreto 168/1996, pasa a ser regulado ahora por la Ley 25/1997, de 26 de diciembre; o en que la materia regulada por el Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares, se incorpora parcialmente a la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Entre los Decretos de marcado carácter normativo debería destacarse sin embargo el Decreto 43/1997, de 13 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de las ayudas en materia de vivienda con protección pública y rehabilitación con protección pública del Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid

1997-2000, dictado en desarrollo de la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid. También el Decreto 115/1997, de 18 de septiembre, por el que se establecen la planificación farmacéutica, los criterios de valoración de conocimientos académicos y experiencia profesional, los horarios y turnos de guardia y el procedimiento en materia de autorizaciones de oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid. O, finalmente, el Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria.

Actividad político-institucional

La vida política madrileña en el ámbito autonómico, ya ha quedado dicho, ha estado marcada por la normalidad institucional y la continuidad con respecto a períodos precedentes, sin que tales notas caracterizadoras se hayan visto alteradas por la elaboración de dos textos normativos de tanto calado político-institucional como el nuevo Reglamento de la Asamblea y la proposición de ley de reforma estatutaria, ambos ya analizados.

Durante 1997 el Consejo de Gobierno ni ha modificado su composición ni han variado sus apoyos parlamentarios.

La actividad parlamentaria no legislativa, por su parte, ha discurrido igualmente por los mismos cauces que en años anteriores. Los grupos parlamentarios no han sufrido alteración, los parámetros de la actividad de control son sustancialmente coincidentes con los de años pasados (salvo en lo referente a un notable aumento de las Preguntas escritas), han vuelto a celebrarse Debates monográficos como era habitual con anterioridad a 1995, ahora ya con una explícita regulación en el nuevo Reglamento (concretamente se han celebrado dos que han versado sobre «La política general del Consejo de Gobierno en materia hospitalaria» y «La política general del Consejo de Gobierno en relación con el Ente Público Radio Televisión Madrid»), explícita previsión en el nuevo Reglamento que también han obtenido la otra práctica parlamentaria institucionalizada en estos pasados años, las Declaraciones institucionales aprobadas por el Pleno de la Asamblea, si bien este año no se ha aprobado ninguna. Novedoso en el aspecto parlamentario, que no en la actividad política general desde la llegada del nuevo equipo de gobierno, es la importancia conferida a los denominados «Planes» como cauce para el establecimiento de las líneas directrices básicas de actuación en un determinado sector, adscribiendo incluso recursos para tal efecto; durante 1997 la Asamblea ha analizado y aprobado los siguientes Planes: «Documento de Bases del Plan de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid», «Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Madrid en el marco del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid», «Plan plurianual de Promoción del Sector Agropecuario» y «Plan plurianual de Artesanía Madrileña». Por otro lado, en cuanto que se trata de un comisionado de la Asamblea, hay que de hacer alusión a la inusitada presencia en los medios de comunicación pública del Defensor del Menor, a veces incluso con cuestiones relativamente alejadas de su estricta función (por ej. dificultades presupuestarias de la institución o retraso en la aprobación por la Asamblea de su Reglamento orgánico).

No obstante, y al igual que en años anteriores, el mas importante acontecimiento en el marco de la actividad parlamentaria no legislativa ha sido el Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), celebrado los días 2 y 3 de octubre. En la presente ocasión, sin embargo, tanto el discurso del Presidente como las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios no ofrecieron temas de orden institucional dignos de ser reseñados; al igual que el pasado año, y al margen del debate político propiamente dicho, nuevamente los temas de financiación autonómica, la propuesta de numerosos planes por el Presidente y la denuncia de ciertos retrasos en la presentación de proyectos de ley prometidos por el Consejo de Gobierno parecen ser las cuestiones más inmediatamente institucionales que hicieron acto de presencia en el debate.

Transferencia de nuevas competencias

A lo largo del año 1997 no ha culminado ningún nuevo proceso de transferencias, lo que no ha sido obstáculo para que el tema haya estado reiteradamente presente en la vida política de la Comunidad de Madrid. Durante todo el año los traspasos correspondientes a Educación no universitaria han sido tema recurrente para el Consejo de Gobierno, para los grupos de la oposición y para los medios de comunicación dadas las desavenencias entre la Consejería de Educación y las autoridades del Ministerio acerca del importe presupuestario que corresponde a tales transferencias. En el momento de escribir estas líneas el tema sigue sin resolver.

También en relación con el transferencia de nuevas competencias hay que apuntar el compromiso adquirido por el Presidente Ruiz Gallardón en el sentido de que, una vez transferidas las competencias educativas, promoverá el proceso de traspaso en materia de Administración de Justicia en lo referente a medios materiales, personales y económicos sobre la base de la cláusula subrogatoria que en dicha materia se contiene en el art. 50 (en el futuro art. 49.1) del Estatuto de Autonomía («corresponde al Consejo de Gobierno ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno de la Nación»), dados los efectos habilitantes que dicha cláusula ostenta directamente y por si misma, tal como ha sido interpretada en supuestos similares por el Tribunal Constitucional.

Temas controvertidos

El último punto a reseñar a la hora de glosar los aspectos mas significativos de la actividad de la Comunidad de Madrid durante 1997 es el conjunto de temas que han sido objeto de tensión, controversia o disputa durante dicho período, apartado que en la presente ocasión tiene cierto interés por cuanto permite confirmar la reiterada búsqueda de espacios públicos de gestión en favor de la paulatina consolidación de las instancias autonómicas madrileñas, y ello pese a la coincidencia de partido entre las mayorías gobernantes a nivel estatal, autonómico y municipal. En ocasiones esos puntos de tensión se han limitado a un

cruce de declaraciones, lo que no deja de tener interés en determinados supuestos en la medida en que representa una cierta fricción institucional por asumir, en cuanto instancia de gobierno, ciertas cuestiones; así este ha sido el caso en relación con el Ayuntamiento de Madrid-capital respecto a la eventual candidatura olímpica de Madrid o con el Gobierno de la Nación en relación con la subida de las tarifas del transporte prevista para 1998. Pero en otras ocasiones esas disputas han tenido incluso su materialización en disputas formalmente competenciales y, por tanto, de calado más inmediatamente institucional. Son particularmente relevantes entre estas últimas, en relación con el Ayuntamiento de Madrid el intento por sacar adelante un proyecto de Ley de Capitalidad (inicialmente elaborado por la Comunidad y remitido al Ayuntamiento donde se halla estancado por falta de respuesta de este último), la polémica acerca del papel de la Comunidad en la aprobación del Plan General de Urbanismo para Madrid como consecuencia del ejercicio por el Consejo de Gobierno de la facultad de modificar el Plan en su fase de aprobación por la Comunidad (dicha polémica constituyó el tema central de debate de la vida autonómica madrileña durante el primer trimestre del año toda vez que el Consejo apuró los 4 meses legalmente previstos para dicha aprobación) o la decisión del gobierno regional de impugnar el concurso aprobado por el Ayuntamiento de Madrid para conceder el suministro de gas natural en los nuevos barrios de Madrid; en estas dos últimas ocasiones terminaron prevaleciendo las competencias autonómicas en la cuestión. Con el Gobierno de la Nación el motivo de tensión de mayor interés desde esta perspectiva estrictamente jurídica es el suscitado con el Ministerio de Educación y Cultura respecto a la instancia competente para ejercer el protectorado sobre la Fundación Teatro Lírico, controversia que terminó planteándose formalmente como conflicto positivo de competencias a principios de marzo de 1997 ante el Tribunal Constitucional, conflicto obviamente todavía pendiente de resolución.

Todo lo contrario cabe afirmar respecto a los puntos de fricción entre la mayoría gobernante en la Región y los grupos políticos de la oposición que, en muy escasa medida, han encontrado temas y propuestas que tengan repercusión en la opinión pública, mas allá de puntuales denuncias mas anecdóticas que relevantes: financiación por la Comunidad de un peculiar curso sobre el aceite de oliva, retraso en el comienzo de las sesiones parlamentarias en el mes de septiembre por desavenencias de calendario, deficiente funcionamiento de determinadas Agencias creadas por ley o el encomendar la presidencia de la sociedad regional de inversiones «Capital y Riesgo» al presidente de CEIM, son algunas de las cuestiones que han sido objeto de debate político; por encima de todas, no obstante, el debate sobre el Presupuesto regional, y sus altos niveles de endeudamiento, es sin duda el momento en el que la oposición ofreció una posición mas sólida. Los problemas de orden interno que afectan a los partidos de la oposición, particularmente intensos en lo que se refiere a Izquierda Unida, probablemente estén en la base de ese talante en la oposición parlamentaria.

Composición de la Asamblea por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 103
Composición a 31-XII-1997:
Popular: 54
Socialista: 32
Izquierda Unida: 17

Estructura del Consejo de Gobierno

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez
Número de Consejerías: 7
Presidencia: Jesús Pedroche Nieto
Hacienda: Antonio Beteta Barreda
Economía y Empleo: Luis Blázquez Torres
Obras Públicas., Urbanismo y Transportes: Luis E. Cortés Muñoz
Sanidad y Servicios Sociales: Rosa Posada Chapado
Educación y Cultura: Gustavo Villapalos Salas
Medio Ambiente y Desarrollo Regional: Carlos Mayor Oreja

Tipo de gobierno

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario
Partidos y número de Diputados que le apoyan: Partido Popular, 54 Diputados
Composición del Consejo de Gobierno: Homogéneo PP

Cambios en el Consejo de Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:
Interpelaciones tramitadas: 7
Preguntas tramitadas:
Orales en Pleno: 125
Orales en Comisión: 42
Escritas: 1.218
Mociones aprobadas: 5
Proposiciones no de ley aprobadas:
En Pleno: 17
En Comisión: 1
Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 3

Debates y resoluciones más importantes:

Durante el año 1997 se han celebrado en el Pleno de la Asamblea de Madrid dos «debates monográficos», fórmula ésta originariamente surgida de la práctica parlamentaria de la Cámara, que el nuevo Reglamento, aprobado este año, institucionaliza formalmente, y a resultas de los cuales se han aprobado diversas Resoluciones. Estos debate han versado sobre la «política general del Consejo de Gobierno en materia hospitalaria» (DSAM núm. 411, de 23 de mayo de 1997; BOAM núm. 109, de 12 de julio de 1997), el primero, y sobra la «política general del Consejo de Gobierno en relación con el Ente Público Radio Televisión Madrid» (DSAM núm. 500, de 21 de noviembre de 1997; BOAM núm. 138, de 4 de diciembre de 1997), el segundo.

Se han debatido asimismo durante 1997 en el Pleno de la Asamblea de Madrid algunos Planes y Programas del Consejo de Gobierno de especial importancia, respecto de los cuales la Cámara tuvo ocasión de manifestar su criterio en diversas Resoluciones. Se trata del «Documento de Bases del Plan de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid» (BOAM núm. 106, de 22 de mayo de 1997), del «Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Madrid en el marco del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid»

(BOAM núm. 94, de 3 de abril de 1997), del «Plan plurianual de Promoción del Sector Agropecuario» (BOAM núm. 106, de 22 de mayo de 1997), y del «Plan plurianual de Artesanía Madrileña» (BOAM núm. 106, de 6 de julio de 1997).

Finalmente, se ha celebrado en el Pleno de la Asamblea de Madrid durante este año el correspondiente debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («debate sobre el estado de la Región») (DSAM núm. 445, de 2 y 3 de octubre de 1997), como consecuencia del cual fueron aprobadas diferentes Resoluciones sobre diversas materias de relevancia regional.

Reformas del Reglamento parlamentario

En 1997, ha sido aprobado el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997 (BOAM núm. 82, de 31 de enero de 1997; BOCM núm. 36, de 12 de febrero de 1997). La nueva disposición reglamentaria deroga expresamente el anterior Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984, así como las normas interpretativas, supletorias y de desarrollo dictadas al amparo de éste.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

Según Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 18 de noviembre de 1997 se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid (B.O.A.M. nº 135 de 18/11/97).

MURCIA

Angel Garrorena Morales
Myriam Gómez Ramírez

Cuestiones generales

De igual forma que 1996 fue para la Comunidad Autónoma de Murcia el año de la revisión y puesta al día de sus estructuras administrativas, 1997 ha sido para dicha Región el año en que la misma ha iniciado el camino de su consolidación institucional. Si durante 1996 el Gobierno popular, surgido de las elecciones celebradas el año anterior, se dedicó a renovar y afianzar el esquema completo de la Administración regional (baste recordar el nutrido grupo de Decretos, todos ellos de fecha 2 de agosto, por el que se establecía y actualizaba la planta orgánica de las distintas Consejerías), el año que ahora concluye ha estado marcado por el deseo de profundizar y perfeccionar el sistema de autogobierno del que, desde 1982, vienen disponiendo los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma.

Esta es, al menos, la lectura que parece derivarse de la más elemental aproximación a los hechos. Baste recordar que durante 1997 la Comunidad Autónoma de Murcia, igual que algunas otras que accedieron a la autonomía a través de la llamada «vía lenta», ha iniciado el proceso de reforma de su Estatuto de Autonomía a fin de acercar su diseño institucional y sus techos competenciales a los de aquellas Comunidades que disponen en este momento de mayores cotas de autogobierno. Además, la citada reforma ha servido a su vez de ocasión para volver sobre viejas cuestiones (aceptación o no de la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad; reforma de la Ley Electoral regional para implantar la circunscripción única...) nunca definitivamente zanjadas. E incluso, sin tener que ver directamente con dicha operación de modificación estatutaria, otros procesos de relevancia institucional han seguido su curso. Tal es el caso de las labores del Consejo Técnico creado en su día para preparar la reforma de la Ley 1/1988, la Ley del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración regional, o de los trabajos iniciados para estudiar la modificación del Reglamento de la Asamblea (ambas iniciativas sometidas, por lo demás, a un cierto compás de espera, como después tendremos ocasión de ver) y, por supuesto, de los esfuerzos desplegados por el legislador para contar desde ya con un Consejo Jurídico de la Región de Murcia, empeño éste que sí ha logrado concretarse en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, dedicada a incorporar dicha pieza al entramado institucional de la Comunidad.

En otro orden de cosas, pero dentro todavía de esta caracterización general que aquí abordamos, 1997 se ha definido asimismo por ser un año de crecimiento económico para la Región de Murcia, lo que sin duda ha contribuido a hacer más tangible ese clima de recuperación que tanto conviene que concurra durante los procesos de afianzamiento institucional como el que decimos que la Co-

munidad ha emprendido últimamente. Como el propio Presidente de la Comunidad Autónoma pudo poner de manifiesto durante su intervención en el «Debate sobre el estado de la Región» (*Diario de Sesiones del Pleno de la Asamblea regional nº 115, sesión de 10 y 11 de septiembre*), a lo largo de este tiempo la economía regional murciana ha crecido el 1,1% por encima de la media nacional, la inflación anual ha pasado del 4,7% de 1995 al 1,9% de julio de 1997, la tasa de paro se ha reducido un 19% sobre sus cifras de mediados de 1996 y se han logrado fuertes inversiones industriales en la zona de Cartagena que permiten pensar en el principio del fin para la preocupante crisis económica padecida por esta comarca en los últimos años (inversiones del Grupo Repsol por valor de 38.000 millones de pesetas para la construcción del oleoducto Cartagena-Puertollano y de un almacenamiento subterráneo para gases butano y propano que el Gobierno de la Comunidad ha conseguido situar en la Región frente a las alternativas de Tarragona y Bilbao; ubicación en Escombreras de una nueva planta de embotellamiento de gas licuado; ampliación y modernización de la dársena del puerto con un presupuesto de 22.000 millones de pesetas, para atraer nuevos tráficos; nueva inversión de General Electric por importe de 72.000 millones de pesetas...). A todo ello hay que sumar, finalmente, el buen camino por el que parecen ir las gestiones del Gobierno de la Comunidad Autónoma murciana para mejorar las infraestructuras de la Región cuya ejecución corresponde al Estado o, en otro frente, para conseguir el ferrocarril de alta velocidad Cartagena-Murcia-Madrid y lograr que dicho corredor sea incluido en el mapa de redes transeuropeas de transportes, a cuyo fin ya se ha obtenido –en junio de 1997– que la Unión Europea seleccione y subvencione el correspondiente estudio.

Si extendemos, en fin, este apunte, como venimos haciendo año tras año, a la consideración del panorama ofrecido por las fuerzas políticas operantes en la Región durante el año que ahora concluye, bastaría un sólo comentario para resumir eficazmente la situación. Ese panorama, a la postre, reproduce con bastante fidelidad el que componen idénticas fuerzas a nivel nacional y, en consecuencia, justifica que sean también las mismas las inquietudes que su contemplación pudiera suscitar en un observador no comprometido. Por lo que hace al partido en el poder, el temor es que la buena marcha de los asuntos públicos –ese listado de logros económicos que acabamos de mencionar– le traslade una excesiva seguridad que le termine privando de la siempre necesaria capacidad de autocrítica. Si, por el contrario, miramos a las fuerzas que están en la oposición, el problema es el opuesto, esto es, el de su inquietante insolidez, de la que no parecen estar en disposición de salir, al menos a corto plazo, con el consiguiente coste que ello comporta para el sistema mismo.

Transferencias y financiación

Por lo que respecta al traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia, a lo largo de 1997 el Consejo de Ministros ha aprobado tan sólo dos Decretos con dicha finalidad. Se trata del Real Decreto 496/1997, de 14 de abril, por el cual se produce una ampliación de los medios personales adscritos a los servicios traspasados en su día a la Comunidad en materia de conservación de la naturaleza, recogiendo así el previo acuerdo adoptado por la

Comisión Mixta de Transferencias en su reunión de 14 de enero anterior, y del Real Decreto 497/1997, de igual fecha que el precedente, en cuya virtud se traspasan a la Comunidad Autónoma de Murcia las funciones y medios del servicio público de estiba y desestiba en puertos no clasificados de interés general, ello al amparo de las normas constitucionales y estatutarias que posibilitan tal reparto y conforme a lo establecido por el art. 1.2 del Real Decreto-Ley 2/1986 en orden a la asunción de dicha gestión por las Comunidades Autónomas. En ambos casos, sobre todo en el primero, tanto el número de funcionarios traspasados como el coste económico de tales servicios es, con todo, menor. Por Decreto nº 25/1997, de 2 de mayo, la Comunidad Autónoma ha dispuesto, a su vez, de las recién citadas competencias en materia de estiba y desestiba, atribuyéndolas a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas.

Quiere ello decir que continúan estando, pues, pendientes de traspaso los servicios y medios relativos a las competencias en materia de educación no universitaria y en materia de sanidad. Las primeras, esto es, las competencias en educación, estaba previsto que quedaran efectivamente transferidas dentro de 1997, y por lo tanto antes del 1 de enero de 1998; sin embargo ello no ha terminado siendo posible dadas las dificultades habidas para llegar a un acuerdo entre Estado y Comunidad Autónoma sobre el coste de tales transferencias. Y, a la postre, es bastante entendible que así sea dado que, cuando esas competencias estén transferidas a la Región de Murcia, supondrán una parte más que considerable del presupuesto de la Comunidad, de donde una mala negociación cerrada ahora o una valoración que no tenga en cuenta el hecho de que Murcia es una de las Regiones con mayores déficits educativos de todo el país, implicaría un lastre considerable a arrastrar en el futuro. De ahí el empeño del Gobierno regional en que, antes de recibir dichos traspasos, se cubra la mayor parte de tales deficiencias. En la negociación, parcialmente cerrada el 30 de junio de este año, la Administración central calculó el coste de tales servicios (sobre la base del Presupuesto para 1997) en unos 68.300 millones de pesetas, cantidad que el Gobierno de la Comunidad ha considerado hasta ahora inaceptable, utilizando para ello un estudio elaborado por la Consejería de Economía según el cual esa cifra habría de quedar corregida con un incremento de entre 7 y 10.000 mil millones de pesetas en la estimación inicial del coste actual de los servicios, a la vez que debería tener en cuenta la necesidad de que el Estado realice previamente determinadas inversiones dirigidas a cubrir los deficits antes citados; en la estimación del referido estudio, esas inversiones, a realizar en los próximos cinco años y a tener en cuenta ya en la valoración del coste de las transferencias, tendrían que alcanzar los 66.831 millones, resultado de sumar las cantidades calculadas para necesidades de inversión y mejora en los servicios actuales, implantación de ciclos formativos pendientes, construcción de nuevos centros y dotación informática.

Durante los últimos meses de 1997, la Comunidad ha negociado con el Ministerio de Educación y Ciencia varios convenios por los que la Administración central se compromete a financiar la construcción de doce nuevos institutos en la Región, a cuyo fin prevé una inversión de 4.587 millones de pesetas, visiblemente lejos todavía de la estimación que, según vimos, la Comunidad hace de sus propios déficits educativos. Ello no obstante, el Subsecretario del Ministerio de Educación, durante su visita girada a Murcia para suscribir dichos

convenios (producida ya dentro de 1998), ha indicado que, con el incremento de un 6,8 % producido en la consignación presupuestaria para el nuevo año y con las citadas inversiones en doce institutos (finalmente trece, merced a una ampliación de última hora), la voluntad de la Administración central es cerrar las negociaciones sin dilatarlas por más tiempo. La pelota queda, pues, en el tejado y habrá que estar a lo que suceda en los meses próximos.

En materia de sanidad, la efectiva asunción de transferencias está aplazada, a su vez, hasta el año 2001, con lo cual la única cuestión aquí relevante es la incidencia que el nuevo modelo de financiación del sistema sanitario aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de noviembre de 1997 pueda tener sobre la valoración que en su día se haga del coste de tales servicios. Para el Gobierno Regional, esa incidencia debe ser positiva, toda vez que dicho modelo atiende al criterio de población protegida, lo que ha venido siendo una demanda constante de la Comunidad Autónoma de Murcia. Su aspiración, oficialmente confesada, es asumir las competencias en sanidad, cuando llegue el momento, con un presupuesto que exceda claramente los 125.000 millones de pesetas.

Viniendo al tema de la financiación comunitaria (aparte el dato obvio de que, al no haberse asumido dentro de 1997 las competencias en educación, la Comunidad no podrá gestionar desde enero de 1998, como estaba previsto, el 30% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ni, por tanto, contar con las ventajas y beneficios que de ahí pudieran derivarse), la novedad tal vez más relevante es que, durante 1997, las Cortes Generales han aprobado la Ley 34/1997, de 4 de agosto, de Modificación del régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, Ley que es simétrica a las aprobadas con idéntico cometido para otras once Comunidades. La citada Ley 34/1997, de cesión de tributos a la Región de Murcia, viene a derogar a la anterior Ley 36/1983 que regulaba hasta ahora dicha materia. Su art. 1 modifica el párrafo 1 de la Disposición Adicional 1ª del propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad al amparo de la posibilidad que para ello ofrece (al igual que hacen los demás Estatutos) el párrafo 4 de esa misma Disposición Adicional, según la cual el contenido de esta disposición se puede modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, tramitado después como proyecto de ley ordinaria. Ese previo acuerdo se alcanzó en el Pleno número diecinueve de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Murcia celebrado el día 14 de enero de 1997, y de ahí, debatido como proyecto de ley del Gobierno, pasó a convertirse en la mencionada Ley 34/1997, por la cual se actúa en dos claros frentes: por una parte, se produce la citada modificación en la Disposición Adicional 1ª del Estatuto, la que contiene la enumeración de los impuestos cedidos a la Comunidad, para mencionar como tal la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas hasta el límite del 30%; y por otro lado (art. 2 de la Ley), se fija el alcance y condiciones con que se atribuyen además competencias normativas a la Región sobre los distintos tributos cedidos. El régimen de tales condiciones lo remite dicho precepto a lo previsto, por vía más general, en la Ley 14/1996, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, de donde la Comunidad Autónoma de Murcia, a partir de ahora, puede incidir con su legislación sobre la regulación de tarifas en rentas regulares

y sobre las deducciones de la cuota referidas al tramo cedido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; sobre la cuantía del mínimo exento y sobre la tarifa del Impuesto sobre el Patrimonio; sobre los elementos de cuantificación de la deuda tributaria del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; sobre el tipo de gravamen de algunos de los conceptos sometidos a tributación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; y sobre la práctica totalidad de los elementos que afectan a los tributos sobre el juego.

En base a ello, la Comunidad, a través de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas, a fin de cuentas, la «Ley de Acompañamiento» de la de Presupuestos para 1998, ha hecho inmediatamente uso de las recién alcanzadas competencias normativas sobre tributos cedidos. En concreto, y por lo que afecta al IRPF, ha decidido aumentar la deducción por adquisición de vivienda habitual nueva e implantar una llamativa deducción antes no existente por adquisición de segunda vivienda también nueva, a fin de dinamizar así el sector de la construcción. Ha establecido también deducciones por aquellas aportaciones a fundaciones que tengan como fin la recuperación del Patrimonio histórico de la Región. Ha reducido en cinco puntos el Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas. Ha llevado a cabo, asimismo, una armonización de los tipos de gravamen del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales con el Impuesto sobre el valor añadido, estableciendo en el 7% el tipo para la adquisición de inmuebles en general, sin perjuicio de que el mismo baje al 4% cuando se trate de viviendas de protección oficial, a fin de favorecer a las rentas más bajas. Y ha incidido, en fin, sobre los tributos que afectan al juego para modificar las tarifas y suprimir el Recargo Autonómico sobre la Tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar, recargo que fue establecido en su día por la Ley 12/1984.

Reforma del Estatuto de Autonomía

Contenido de la reforma

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado en su día por la Ley Orgánica 4/1982, ha sido modificado en dos ocasiones. La primera de ambas reformas afectó tan sólo a su art. 24,3 (sobre convocatoria de elecciones cada cuatro años el cuarto domingo de mayo) y fue aprobada por la Ley Orgánica 1/1991 de 13 de mayo. La segunda modificación tuvo lugar tres años más tarde y la adoptó la Ley Orgánica 4/1994, por la cual se incorporaban al contenido del Estatuto las competencias previamente transferidas a todas las Comunidades del art. 143 por la Ley Orgánica 9/1992.

Durante 1997 se ha abierto un nuevo proceso de reforma, aún no concluso, cuya finalidad es, igual que en otras Comunidades de similar techo autonómico, revisar todo el aparato institucional de la Comunidad Autónoma de Murcia para adecuarlo a sus actuales niveles de autonomía y, de paso, depurar y ampliar el catálogo de competencias que en este momento tiene asumidas la Región. A tal fin (y conforme a lo acordado por unanimidad el 11 de julio del año anterior; moción

nº 144), el día 19 de febrero de 1997 la Comisión de Asuntos Generales de la Asamblea Regional constituyó un grupo de trabajo integrado por dos miembros de cada grupo parlamentario y presidido por el Presidente de la Cámara, al que trasladó el encargo de elaborar un informe que pudiera servir de base a la reforma del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Asamblea. Fruto del trabajo de este grupo ha sido la formulación conjunta de una Proposición de ley, la nº 8, de 24 de junio de 1997, relativa a la reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, suscrita a la vez por los portavoces de los Grupos Popular, Socialista e Izquierda Unida-Los Verdes, y publicada en el BOARM nº 107, de 25 de junio. A dicha Proposición de ley se presentaron en su día diez enmiendas, nueve de ellas formuladas por Izquierda Unida-Los Verdes, todas las cuales fueron rechazadas tanto en Comisión como en Pleno, y una suscrita conjuntamente por todos los Grupos parlamentarios que, obviamente, sí prosperó (*para el debate de tales enmiendas en la Comisión de Asuntos Generales, sesión de 15 de julio, vid. D.S.A.R. nº 15; para su debate en el Pleno, sesión del día 22 de julio, vid. D.S.A.R. nº 114*). La existencia de enmiendas de IU no aceptadas por los otros Grupos no debe crear la sensación de que el proceso de reforma del Estatuto no fuera conducido por sus protagonistas con un claro espíritu de consenso. Lo contrario es más cierto y el propio portavoz de IU-Los Verdes marcó siempre el sentido tan sólo colaborador de las propuestas defendidas por su Grupo. Adelantemos, por lo demás, que la enmienda conjunta suscrita por los tres Grupos parlamentarios, esa que sí fue admitida, estaba referida al art. 24 del Estatuto y añadía a las otras cuestiones ya consensuadas la posibilidad de que el número de miembros de la Asamblea Regional oscile entre 45 y 55 diputados, superando así los 35-45 actuales.

Pasando a ocuparnos del contenido de la citada Proposición, la misma incluye sólo dos modificaciones relativas al Título preliminar. La primera, al art. 3, está referida al territorio de la Región y no tiene más trascendencia que la de un mero perfeccionamiento técnico. La segunda, tal vez más relevante, abre la mención que el art. 8 hace al derecho consuetudinario de la Comunidad para permitirle aludir de forma singular «a los tribunales consuetudinarios y tradicionales en materia de aguas». Intenta con ello dar una cobertura estatutaria más explícita al Consejo de Hombres Buenos de la Región de Murcia, institución similar al Tribunal de las Aguas de Valencia cuyo origen data de un privilegio otorgado por Alfonso X el Sabio al Consejo de la Ciudad el 18 de mayo de 1267 y cuyo reconocimiento como tal Tribunal consuetudinario debería haberse producido este mismo año aprovechando la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, merced a una enmienda introducida en el Senado que así lo preveía. El rechazo posterior del Congreso a la hora de ratificar tal enmienda (por oposición a otros contenidos, no a éste que comentamos) ha impedido que finalmente ello suceda.

Con todo, el conjunto mayor de reformas intentadas por la Proposición de ley afecta, como es lógico, a los Títulos I y II, en los cuales se regulan tanto las competencias como la organización institucional de la Comunidad.

El listado de materias en las que es competente la Comunidad Autónoma conserva su anterior distribución en exclusivas (art. 10), de desarrollo legislativo (art. 11) y de ejecución (art. 12) y respecto del mismo habría que decir que las variaciones que en él se proponen no son tan intensas como pudiera hacernos

creer su aparatoso enunciado. Es verdad que se tocan casi todos los epígrafes, pero las novedades de cierta entidad son realmente contadas. Salvo esas limitadas excepciones, más bien se trata de reajustes técnicos, de claras explicitaciones de lo implícito (muchas veces convenientes y adecuadas a las singularidades de esta Región; pero otras no tanto) y, sobre todo, de una visible tendencia a engrosar aparencialmente el listado de las llamadas competencias exclusivas detrás del cual está el empeño bien intencionado –aunque no siempre técnicamente feliz– de mostrar la cara más autonómica de la Comunidad de Murcia.

Por lo que respecta a las competencias exclusivas contempladas en el art. 10, se hace explícita la mención del litoral dentro de la ordenación del territorio; en transporte, se incluye el transporte marítimo entre puertos o puntos de la Comunidad y el desarrollado por tubería; en puertos, se asumen los que no tengan la calificación de interés general; en agricultura y ganadería, se adiciona industrias agroalimentarias; en recursos hidráulicos, se hace aparecer de modo expreso «aguas superficiales y subterráneas» cuando discurran íntegramente en el territorio de la Comunidad, tema éste particularmente sensible para la Región; y en cultura se asumen, en fin, con igual alcance, hemerotecas, escuelas de danza, centros dramáticos y de bellas artes. Junto a ello, se elevan a exclusivas las anteriores competencias de desarrollo legislativo y ejecución relativas a régimen local (el cambio aquí sí es de interés, ya que antes el art. 11,1 sólo mencionaba la alteración de términos y denominación de municipios y la creación de entidades de ámbito mayor y menor), e igualmente las referidas a instituciones de crédito y cajas de ahorro, a planificación económica dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, a Colegios profesionales y Cámaras de representación de intereses, y a policías locales. En fin, se pide que pasen también a ser exclusivas ciertas competencias que hoy lo son de ejecución, como comercio interior y denominaciones de origen. Añadamos tan sólo que las competencias en asistencia y bienestar social se han explicitado pormenorizadamente al mencionar de modo expreso política infantil, tercera edad, tutela de menores, discapacitados, emigrantes y un largo etcétera; y que la promoción de la mujer ha quedado singularizada como una competencia exclusiva que ahora se asume de forma particular.

De haber progresado una de las enmiendas propuestas por IU-Los Verdes, se habrían elevado también a exclusivas las competencias en sanidad, higiene, ordenación farmacéutica y coordinación hospitalaria, así como en montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias, zonas de montaña y espacios naturales. Respecto de ambos bloques, el portavoz de IU alegó en su defensa ante la Asamblea que se trata de competencias de las que disponen, con tal carácter exclusivo, el País Valenciano y Andalucía, esto es, dos Comunidades vecinas de la de Murcia.

Como competencias de desarrollo legislativo, la Proposición de ley pasa a incluir, a su vez, en el art. 11, a la ordenación farmacéutica, añadida así a sanidad e higiene, y –lo que no deja de ser una de las novedades más dignas de destacar– a las consultas populares realizables por vía de referéndum en el ámbito de la Comunidad, ahí incluido de modo explícito el «sistema de consultas populares locales en el ámbito de la Región de Murcia».

En materia de ejecución sólo se contemplan (arts. 12 y 17) tres novedades. Se

añade como competencia de ejecución la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección. Se atribuye a la Comunidad el nombramiento por el Consejo de Gobierno de los notarios, registradores y corredores de comercio y la participación en la fijación de sus demarcaciones. Y se reserva a la Región de Murcia la ejecución en su territorio de los planes estatales para implantación y reestructuración de los sectores económicos, así como la participación en la gestión del sector público.

Al lado de todo ello, se propone, en fin, una modificación del art. 19,4 que intenta hacer avanzar tímidamente –en la misma línea de otros Estatutos– las competencias de la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de Policía. Su texto, con una redacción que ha merecido enmiendas a su paso por el Congreso de los Diputados, según veremos, prevé que «para el ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica aludida en el número 29 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución».

El segundo bloque de reformas, el que intenta revisar el Título II del Estatuto para adecuar la estructura institucional de la Comunidad a los nuevos planteamientos del Estado autonómico, afecta a sus artículos 23 a 27, 32 y 46 y, muy en simetría con las soluciones implantadas o en vías de implantación en otras Comunidades, persigue fundamentalmente la eliminación de aquellas limitaciones un día impuestas a la primera redacción de su texto que hoy resultan disfuncionales para el normal desenvolvimiento del sistema regional de gobierno. Entre las modificaciones estatutarias a ello encaminadas, aparte la ya aludida ampliación de la Asamblea Regional a 45-55 miembros, están las siguientes:

A) Se propone la desaparición del apartado 4 del art. 25 que establece que los diputados únicamente pueden percibir dietas y no una retribución fija. Con ello, la reforma no decide desde ya el sistema retributivo futuro, abandonando así su fijación a la norma reglamentaria posterior, pero sí aparta la dificultad que hoy impide que esa retribución pueda adoptar la forma de sueldo.

B) Se sugiere ampliar la duración de los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea, ahora constreñidos a sólo cuatro meses al año, de forma que puedan extenderse entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio el segundo (art. 26,1).

C) Se contempla la posibilidad de la disolución anticipada de la Asamblea regional, bien que la misma deba quedar sometida a muy estrictas condiciones. Según ello, el Presidente de la Comunidad, bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Cámara regional. Pero no podrá hacerlo si no media previa deliberación del Consejo de Gobierno, ni durante el primer período de sesiones de la legislatura, ni en el último año de la misma, ni si se estuviera tramitando una moción de censura; tampoco antes de transcurrido un año desde la última disolución, ni si está convocado un proceso electoral de ámbito estatal. En todo caso, y a fin de no afectar la simultaneidad que la LOREG tiene establecida para la mayor parte de las elecciones autonómicas, la nueva Cámara elegida tendría un mandato limitado al sólo tiempo que reste de la legislatura originaria (art. 27,4). Por cierto, que una de las enmiendas defendidas por

IU-Los Verdes iba dirigida precisamente a eliminar esta limitación del mandato al termino natural de la primitiva legislatura, por considerarla escasamente funcional y causa de una sensación de interinidad nada positiva para el prestigio de la propia institución parlamentaria.

D) En fin, la Proposición de ley intenta reformar el art. 32 para eliminar su apartado 3 y, con él, la limitación del número de miembros del Consejo de Gobierno a diez, además del Presidente.

Aparte de ello, el texto de la reforma aclara (art. 23,2) que la designación de senadores regionales se hace para cada legislatura de la Asamblea Regional y que, por tanto, su mandato debe coincidir con ella; e igualmente flexibiliza, bajándola a dos meses (antes eran tres), la antelación con la que el Consejo de Gobierno debe presentar en la Asamblea Regional el Proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio inmediato (art. 46,2).

Concluida su elaboración en la Asamblea Regional, la Proposición de reforma ha sido defendida ante el Congreso de los Diputados por tres diputados regionales, como es preceptivo, siendo adoptada por dicha Cámara en su sesión de 11 de noviembre de 1997 con la unanimidad de los 308 votos allí emitidos (*vid. Diario de Sesiones del Congreso, núm. 113, sesión plenaria núm. 109*). Se ha iniciado con ello el proceso de su elaboración en las Cortes Generales, el cual, al parecer, no va a ser tan sólo un mero trámite, ya que el implícito acuerdo existente entre Gobierno popular y PSOE para mantener unos mínimos homogéneos en esta nueva etapa de revisión de Estatutos ha llevado a que, concluido el plazo reglamentario para su formulación, se hayan presentado 56 enmiendas a la citada Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, las 46 primeras visiblemente consensuadas por los Grupos popular y socialista del Congreso, ya que, por parejas, poseen igual tenor literal, aunque hayan sido formuladas por separado, y las 10 restantes suscritas por el Grupo federal de IU (*vid. Boletín General de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie B. Núm. 115-4, de 30 de noviembre de 1997*). Buena parte de tales enmiendas no tienen una trascendencia mayor; pero algunas sí merecen ser consideradas. Ese es el caso de las núms 2 y 30 (pertenecientes, como las demás que citamos, al grupo de las formuladas con idéntico texto por el grupo popular y el grupo socialista), las cuales sostienen que, advertida la existencia del art. 149.1,18 de la CE, la Comunidad no puede pretender asumir la competencia sobre «régimen local» como exclusiva sino tan sólo como de desarrollo legislativo y ejecución. Igual criterio han puesto en juego las enmiendas núms 3 y 31 por lo que respecta a la materia Corporaciones de derecho público, también considerada por los enmendantes como de desarrollo legislativo y no como exclusiva, a la vista de idéntico precepto de la Constitución. Las enmiendas núms 9 y 37 excluyen, a su vez, que la Comunidad pueda extender su competencia al sistema de consultas populares o referendums de carácter local, limitando tal asunción a los de ámbito comunitario. E igual sucede en materia de Policía con las enmiendas núms 14 y 42, cuya justificación recuerda que la adscripción de unidades de la Policía Nacional debe referirse tan sólo a la competencia de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad, pero nunca al ejercicio de todas las competencias de la misma, cual sugiere el texto de la reforma. Como mínima compensación a tales reducciones, las enmiendas núms 5 y 33 consideran que la

materia «régimen de las zonas de montaña» puede pasar sin problemas a ser asumida como exclusiva, por lo que proponen su adición como un nuevo apartado al art. 10 del Estatuto. El Grupo federal de IU, por su parte, ha reproducido en sus diez enmiendas ante el Congreso bastantes de los contenidos previamente defendidos por IU-Los Verdes en la Asamblea Regional, los cuales, en la medida en que ya nos son conocidos, no necesitan ser reiterados ahora.

Éste es, pues, el momento en el que nos encontramos el concluir 1997. Habida cuenta de la coincidencia existente sobre el tema entre el Partido popular y el Partido socialista, no es difícil adivinar cuál será el resultado final del proceso. Un resultado al que no cabe criticar sin más (no sería adecuado decir que las correcciones propuestas carecen de lógica, ni cabría censurar el que se aspire a una mínima homogeneidad competencial entre Comunidades), pero del que sí es sensato indicar que debió perseguirse durante el previo debate habido en la Asamblea Regional, cuando ambas fuerzas políticas ya sabían –o podían intuir– que las cosas iban a circular por tales derroteros. En nada ni a nadie beneficia el que los ciudadanos –de esta Comunidad como de otras– hayamos asistido durante 1997 al positivo espectáculo de un consenso esforzadamente alcanzado, para que luego, llegada la reforma al Congreso de los Diputados, tengamos que ver que esas mismas fuerzas a nivel nacional acaban por desmontar determinadas piezas del tejido anterior. Estos «detalles», que tanto hacen al necesario prestigio de la clase política regional, importa cuidarlos con mayor esmero. Como importa también tomar las decisiones homogeneizadoras a tiempo a fin de evitar, por ejemplo, que se pueda decir con razón (*vid. La Verdad, 19 de diciembre de 1997*) que las competencias exclusivas sobre régimen local y Colegios profesionales, Cámaras agrarias, cofradías de pescadores y demás Corporaciones de derecho público que ahora se intentan reducir de nivel en el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia a través de tales enmiendas, sí les fueron reconocidas con dicho carácter exclusivo a Aragón cuando el 30 de diciembre de 1996, sólo once meses antes, se aprobó la reforma de su Estatuto de Autonomía (art. 35,1,2, 21 y 22 de dicha norma).

Dos exclusiones conscientes: Defensor del Pueblo y circunscripción única

Durante el proceso de elaboración en la Asamblea Regional de la Proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía, sendas enmiendas presentadas a su texto por el Grupo IU– Los Verdes suscitaron dos correlativos temas de cierto alcance institucional que no es la primera vez que aparecen en el debate político de esta Región. Son ellos, de una parte, la creación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma de Murcia y, de otra, la implantación de un sistema de circunscripción electoral única (similar al que existe en otras Comunidades uniprovinciales) con el que sustituir al actual modelo de cinco circunscripciones comarcales establecido por los arts 13 y 14 de la vigente Ley Electoral regional. Ambas propuestas fueron rechazadas por el Pleno de la Asamblea en su sesión de 22 de julio de 1997, pero eso no excluye el que debamos referirnos sucintamente al debate que ocasionaron.

Comenzando por la propuesta de establecer una circunscripción electoral

única (*enmienda núm. 9.519, depositada por IU*), lo más llamativo en este punto es la delicada posición en que la misma colocó a la mayoría gobernante, y los denodados esfuerzos que ésta ha tenido que hacer para salir de tal dificultad. Como hemos recordado otras veces, mientras el Partido popular estuvo en la oposición, defendió siempre con vehemencia –igual que IU– dicha fórmula, visiblemente favorable a los intereses electorales de las minorías, y así pasó incluso a su último programa electoral. Alcanzada, sin embargo, por este partido la mayoría parlamentaria, la misma ha dilatado una y otra vez su promesa de reformar en tal sentido la Ley electoral, amparándose en el argumento –nunca antes exhibido– de que esa modificación no debe hacerse sin el consenso, esto es, sin el acuerdo unánime de todas las fuerzas políticas de la Región. Ahora, planteado de nuevo el tema por IU con la confesada intención de llevar su reconocimiento al Estatuto de Autonomía (lo que, técnicamente, tampoco parece lo más adecuado), la respuesta del Grupo popular ha vuelto a ser la misma, produciéndose con ello la paradoja de que, so pretexto de aspirar al consenso, la fórmula que el partido mayoritario mantiene en la Ley electoral es precisamente la respaldada por una obvia minoría, al tiempo que los 2/3 de la Asamblea (curiosamente, la más alta de las mayorías reforzadas que se suelen exigir en Derecho comparado para reformar a la propia Constitución) parecen seguir siendo insuficientes para realizar dicho cambio.

Como indicábamos al principio, tampoco la incorporación de un Defensor del Pueblo al armazón institucional de la Comunidad Autónoma de Murcia, desde siempre defendida por IU y ahora instada de nuevo en dos de sus enmiendas (las núms 9.518 y 9.523), ha logrado pasar al texto de la reforma. Por lo que el debate de tales enmiendas deja traslucir, parece que en este punto se estuvo bastante cerca de lograr el consenso, obteniéndose incluso el apoyo al mismo del Grupo socialista, pero la oposición del Grupo popular a esta iniciativa cerró finalmente el camino a dicha posibilidad. La figura del Defensor del Pueblo regional fue, pues, rechazada en la sesión parlamentaria de 22 de julio de este año; y hay que decir que con argumentos dignos, al menos, de ser sopesados, toda vez que en la Asamblea Regional viene funcionando con normalidad y eficacia una Comisión de Defensa del Ciudadano que cumple funciones similares a las de tal institución. Ciertamente, como muy bien supo subrayar en el debate el portavoz del Grupo socialista, la posición de una Comisión parlamentaria nunca puede competir en garantía de independencia con la de una institución singular y autónoma. Pero, dado que hasta ahora no ha habido problemas en orden a la actuación independiente de la citada Comisión, la mayoría considera que tampoco hay razones de peso para preferir soportar el coste, nunca pequeño, de una institución más. A nuestro juicio, la solución podría pasar por dotar a esa Comisión de Defensa del Ciudadano de un estatuto «ad hoc» que, garantizando su independencia y sin mayores costes burocráticos, le permitiera cumplir con ventaja las funciones de un auténtico Defensor del Pueblo colectivo. Pero ésta es sólo una sugerencia que dejamos ahí por si mereciera la pena ser considerada.

Concluida, en fin, en la Asamblea Regional la elaboración de la Proposición de ley para la reforma del Estatuto sin que su texto incluyera la figura del Defensor del Pueblo, todavía el Grupo IU-Los Verdes ha vuelto sobre el tema durante este año depositando el 24 de julio –justo dos días después de su deses-

timación en el debate estatutario– una específica Proposición de ley del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia (*BOARM núm. 122, de 6 de octubre*) dirigida a idéntico fin, aunque esta vez sobre la base de un minucioso texto articulado. La citada Proposición ha sido debatida y de nuevo rechazada en la sesión del Pleno de la Asamblea de 13 de noviembre de 1997 (*vid. DSARM, núm. 131, de dicha fecha*).

Reforma del Reglamento de la Asamblea Regional

Sólo dos palabras para recordar que la moción nº 144, de 11 de julio de 1996, por la que se constituyó la ponencia encargada de elaborar el informe que había de servir de base a la reforma del Estatuto de Autonomía, encomendó igualmente a dicha ponencia el estudio de la simétrica reforma del Reglamento de la Cámara. En este momento, esos trabajos se encuentran ralentizados a la espera de la aprobación definitiva por las Cortes Generales de la reforma del Estatuto, a la que lógicamente habrán de acomodarse.

Modificaciones orgánicas. El Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Como indicábamos en las primeras páginas de este informe, las novedades producidas durante este año en punto a estructuras administrativas de la Comunidad Autónoma de Murcia han sido menores. Es cierto que la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas (la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos, en definitiva) ha modificado incluso la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad. Pero lo ha hecho en un extremo relativamente poco significativo, ya que la reforma se ha limitado a los supuestos de sustitución del Presidente y, dentro de estos, tan sólo a aquellos que vienen provocados por ausencia del territorio regional, enfermedad o impedimento temporal para el ejercicio de sus funciones. En estos casos, el nuevo texto del art. 11,1 (que arrastra modificaciones de adecuación en los arts. 11,2, 12,3, 20,1 y 30,2) establece que el Presidente será sustituido por el Vicepresidente, si lo hubiere, o por el Consejero que él mismo designe, lo que sí constituye una cierta novedad ya que en la redacción anterior el Presidente no gozaba de dicha prerrogativa, debiendo ser sustituido necesariamente y siempre según el orden de prelación que marcaba una norma dictada al efecto. La designación habrá de hacerla, en fin, mediante Decreto, el cual habrá de consignar tanto el carácter de la suplencia como la causa que la motiva.

Es verdad, asimismo, que ha vuelto a ser tocada en su totalidad la estructura orgánica de las distintas Consejerías. Lo ha hecho, con una cierta visión unitaria, el Decreto 27/1997, de 23 de mayo, por el que se modifican todos y cada uno de los Decretos que el año anterior fijaban esa estructura para las diferentes Consejerías, así como para el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Sin embargo, de nuevo se trata de una intervención de menor calado, toda vez que tan sólo intenta revisar, actualizar e introducir correctivos en la estructura ya definida en el año precedente. La Orden de 21 de julio, de la Con-

sejería de Presidencia, ha procedido a publicar además el texto único en el que se codifican tales normas, uniendo al citado Decreto 27/1997 lo establecido en los Decretos 44/1997 y 45/1997 por los que se habían modificado, respectivamente, en puntos muy concretos, los órganos directivos de las Consejerías de Presidencia y de Sanidad y Política Social.

La figura de los Consejos Técnicos Consultivos, creada por Ley 2/1996, ha vuelto a ser utilizada en tres nuevas oportunidades. Así, el Decreto 15/1997, de 14 de marzo, crea el Consejo Técnico Consultivo de la Editorial Regional; el Decreto 19/1997, de 11 de abril, el Consejo en materia de Administración Local; y el Decreto 20/1997, un nuevo Consejo para el estudio de las competencias locales en materia de suelo.

De interés son, asimismo, el Decreto 43/1997, ya que en el mismo se revisa íntegramente el régimen de la Inspección General de Servicios de la Comunidad Autónoma, y los Decretos 29/1997, 41/1997 y 52/1997, todos los cuales vienen a completar el panorama de los órganos consultivos de los que se dota a sí misma la Administración Regional de Murcia, en la medida en que crean, respectivamente, el Consejo Asesor Regional de Pesca y Acuicultura, la Comisión de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia (con participación tripartita de la Administración, las Organizaciones Sindicales y las Organizaciones Empresariales) y el Consejo Asesor de Caza y Pesca Fluvial. El Decreto 8/1997, de 24 de enero, ha creado, finalmente, la Comisión de Seguimiento del Presupuesto, con el cometido de realizar un seguimiento coordinado y una evaluación centralizada de la ejecución de dicho documento, debiendo elevar al respecto informes mensuales al Consejo de Gobierno.

De todos modos, la verdadera novedad producida este año en materia de estructuras orgánicas de la Administración regional es la creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia por Ley 2/1997, de 19 de mayo, institución ésta que, según declara el art. 1 de dicha norma, viene a integrarse en el esquema de la Comunidad Autónoma como «el superior órgano consultivo en materia de gobierno y de administración» de la misma. Con ello, la Comunidad Autónoma de Murcia sigue la pauta de aquellas otras Comunidades que (después de que la STC 204/1992 reconociera a todas ellas la posibilidad de crear dicha figura, aunque no estuviera prevista en sus Estatutos, y estimara asimismo que sus dictámenes pueden sustituir con toda validez al dictamen del Consejo de Estado en aquellos casos en que éste les fuera preceptivo) han decidido dotarse de un máximo órgano consultivo que cumpla dentro de su territorio tales funciones.

Habida cuenta de la diversidad de modelos a que ha dado lugar la actual proliferación de Consejos consultivos autonómicos, podríamos decir que el Consejo Jurídico de la Región de Murcia se adscribe a ese «tertius genus» que intenta separase a la vez del modelo catalán o canario (aquel que, como es sabido, concibe básicamente a dicho instituto como un órgano de control de la estatutoriedad y de la constitucionalidad de la producción normativa de la Comunidad, lo que le distancia de la habitual imagen del Consejo de Estado) y de aquellos otros Consejos (Andalucía, Valencia, Galicia...) que, mucho más próximos al tradicional modelo del Consejo de Estado del Estado central, se piensan a sí mismos como el supremo órgano consultivo de la Administración regional, con compe-

tencias de consejo tan sólo en materias administrativas, con un procedimiento de designación de sus miembros a cargo del propio Gobierno (compensado todo lo más, como en el Consejo de Estado, con la presencia de algunos consejeros natos) y con la Administración como único destinatario natural para sus dictámenes.

Entre uno y otro extremo, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (próximo en algunos aspectos a los de Castilla-La Mancha o de La Rioja) estará compuesto por cinco consejeros, tres de ellos elegidos por la Asamblea Regional por mayoría de dos tercios –intervención parlamentaria que más bien pertenece al modelo catalán y canario– y los otros dos designados por el Consejo de Gobierno. Su mandato será de seis años, pudiendo ser reelegidos por otros seis. Pueden instar el dictamen del Consejo no sólo el Presidente de la Comunidad, el Consejo de Gobierno y los Consejeros, esto es, el Gobierno y la Administración regional, sino también los Ayuntamientos (para los que la consulta puede ser preceptiva, si una ley así lo dispone) y –lo que es más atendible, cara a marcar la especificidad del Consejo murciano– la Asamblea Regional sobre aspectos concretos de los proyectos o proposiciones de ley que la misma esté elaborando, en el bien entendido de que, para esta última institución, el solicitar o no tal dictamen nunca será preceptivo. En fin, viniendo al fundamentalísimo aspecto de sus funciones, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, amén de la posibilidad de emitir dictamen facultativo, deberá evacuarlo preceptivamente en una serie de supuestos que el art. 12 enumera y cuya consideración viene a confirmar esa naturaleza mixta que, según adelantamos, parece haber elegido para dicho órgano nuestro legislador. Así, la exigencia de tal dictamen preceptivo afecta, por una parte, a toda la producción normativa de la Comunidad (no sólo a los proyectos de reglamento o de decreto legislativo que procedan del Gobierno o de su Administración, sino también a los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y, lo que es más subrayable, pues no sucede así en el caso del Consejo de Estado ni en el de los Consejos construidos a su imagen, a todo anteproyecto de ley, esto es, a toda la legalidad que vaya a terminar integrándose en el ordenamiento jurídico de la Región), en tanto que, por otro lado, el resto de los asuntos sometidos a tal dictamen (revisión de oficio de actos administrativos, contratos de este mismo carácter, responsabilidad patrimonial de la Administración, transacciones extrajudiciales sobre bienes y derechos de la Hacienda regional, alteración de municipios, a los que hay que unir un largo etc...) nos sitúa en presencia de un órgano básicamente orientado a conocer del examen previo de legalidad de la actuación administrativa y, por lo tanto, conformado según el patrón de la más clásica Administración consultiva en su nivel superior. El primero de los bloques mencionados (más aún si recordamos que el art. 2,1 de su Ley reguladora dice que el Consejo velará por la observancia de la Constitución y del Estatuto de Autonomía) parece sugerir que el Consejo Jurídico de la Región de Murcia puede y debe conocer de la constitucionalidad y de la estatutoriedad de toda la legislación que se emita en la Comunidad Autónoma, bien que en fase de anteproyecto. En cambio, el segundo bloque de competencias que acabamos de citar nos lo presenta como el supremo órgano de consulta de la Administración en materias estrictamente administrativas. De este modo, se hace correcto decir que, en la convergencia de uno y otro modelo hoy disponibles, se resuelve la exacta identidad del Consejo que ahora se crea.

Añadamos tan sólo que, según la disposición final primera de su Ley creadora, la constitución y puesta en marcha del Consejo Jurídico debería haberse producido dentro de los cuatro meses siguientes a la promulgación de dicha norma. Ese plazo no ha podido ser cumplido, pero en este momento (están ya designados los tres Consejeros que propone la Asamblea) parece posible afirmar que tales trámites no se dilatarán más allá de los primeros meses de 1998.

Actividad normativa

Leyes

Durante 1997 la Asamblea Regional de Murcia ha aprobado un total de trece leyes. De estas trece leyes, cinco (seis, si añadimos la Ley de Acompañamiento) tienen carácter financiero y, entre ellas, algunas obedecen a razones tan estrictamente circunstanciales que no merecen mayor comentario. Tal es el caso de la Ley 1/1997, por la que se concede un suplemento de crédito para cubrir las subvenciones a partidos políticos relativas a las elecciones de 1995; de la Ley 8/1997, de crédito extraordinario para necesidades de gasto de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Industria, Trabajo y Turismo; o de la Ley 9/1997, por la que se autoriza un suplemento de crédito destinado a cubrir los gastos extraordinarios de otras cinco Consejerías. Muy distinta es, en cambio, la trascendencia que posee la Ley 7/1997, de 29 de octubre, sobre Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales. Según su exposición de motivos, la justificación de la Ley es doble, por un lado, la necesaria adecuación a la STC 185/1995, que declaró inconstitucionales determinados preceptos de la ley estatal de Tasas y Precios Públicos los cuales habían pasado en su día a la vigente norma regional y, de otra parte, la obligada acomodación a los nuevos servicios o actuaciones derivados de las transferencias que últimamente ha ido asumiendo la Comunidad. En cualquier caso, la Ley realiza una amplia reestructuración del sistema de tasas, con notables perfeccionamientos técnicos, pero también con un elevado impacto recaudatorio que el Consejo Económico y Social no dejó de advertir en su previo dictamen de 13 de febrero de 1997. En fin, esta Ley ha sido modificada dentro de este mismo año por la Ley 13/1997 a la que enseguida nos referiremos. Por su parte, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma han sido aprobados como Ley 12/1997, de 23 de diciembre, a la que esta vez se ha adicionado una auténtica «ley de acompañamiento» merecedora de todas las censuras que es normal dedicar a tan discutible técnica legislativa. Nos referimos a la Ley 13/1997, también de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas. La Ley no sólo contienen medidas en materia tributaria (de las que ya dimos cuenta en el epígrafe correspondiente a «financiación») sino que además modifica –entre otros– distintos preceptos de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia; de la Ley 7/1997, de Tasas; de la Ley 3/1986, de la Función Pública de la Región de Murcia; de la Ley 2/1995, reguladora del Juego; de la Ley 3/1992, de Patrimonio de la Comunidad; de la Ley 9/1990, de Carreteras; e incluso de la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración regional.

Al lado de las anteriores normas, la Asamblea Regional ha aprobado este año un nutrido grupo de «leyes sectoriales» con las que la Comunidad Autónoma de Murcia cubre determinados ámbitos encomendados a su competencia legislativa. Son ellas la Ley 3/1997, de 28 de mayo, de Ordenación Farmacéutica de la Región de Murcia (dictada en el marco de la legislación básica estatal, al amparo de la atribución contenida en el art. 11,5 del Estatuto de Autonomía), la Ley 5/1997, de 13 de octubre, de Ferias de la Región (que deroga a la anterior de 1986), la Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre Drogas (cuyo contenido tiende a ordenar el conjunto de actuaciones dirigidas a la prevención de las drogodependencias y a la asistencia e integración de los drogodependientes, con una amplia remisión a posteriores normas de desarrollo reglamentario), y la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (dictada con un amplio consenso de las organizaciones empresariales del sector, y extendida a regular las empresas y establecimientos turísticos, los derechos y obligaciones en la prestación de servicios turísticos, la acción de fomento, promoción y tutela de los poderes públicos y la disciplina turística)

A ellas habría que añadir la muy discutida Ley 4/1997, de 24 de julio, de Construcción y Explotación de Infraestructuras, cuyo objeto es proporcionar un marco jurídico estable que permita abordar más fluidamente la promoción de una serie de proyectos de infraestructuras públicas necesarias en la Región, habilitando para ello determinados instrumentos (abierto recurso a la financiación privada que palíe las conocidas deficiencias de capital público), los cuales han suscitado en bastantes sectores serias dudas sobre su conformidad con el ordenamiento jurídico y hacendístico vigente (vid. el severo dictamen emitido al respecto por el Consejo Económico y Social el 26 de marzo de 1997) y aun sobre la oportunidad de los criterios políticos puestos en juego (críticas de la oposición basadas en el superior coste de las obras, en el perjuicio causado a los pequeños empresarios, en la asunción final de costes por los usuarios o por Gobiernos futuros, etc...)

Otras dos leyes han sido, en fin, adoptadas durante el año que ahora concluye. Se trata de la Ley 10/1997, de 18 de noviembre, reguladora de la Cámara Agraria de la Región de Murcia, dictada al amparo de la competencia de desarrollo legislativo que la Comunidad posee en materia de Corporaciones de Derecho público, y de la Ley 2/1997, de creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de la que nos hemos ocupado en el epígrafe anterior.

Reglamentos

Buena parte de las normas de carácter reglamentario aprobadas durante 1997 por la Comunidad Autónoma de Murcia están referidas a su propia estructura orgánica y hemos dado ya cuenta de ellas en otro lugar. Entre los reglamentos que poseen naturaleza sustantiva, debemos destacar el Decreto 5/1997, de 17 de enero, sobre horarios comerciales, a cuyos singulares problemas prestamos atención en el apartado siguiente, y el Decreto 63/1997, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, norma que viene a completar a otros tres Decretos dictados el año anterior también en materia de juego como consecuencia de la reciente asunción de competencias en dicho ámbito.

Por su clara incidencia en el sector sanidad, hay que mencionar además otras dos normas: el Decreto 11/1997, de 20 de febrero, por el que se regula la Red de Vigilancia Epidemiológica en la Comunidad Autónoma de Murcia y, sobre todo, el Decreto 55/1997, de 11 de julio, sobre condiciones sanitarias de Balnearios, Baños Termales y Establecimientos de Talasoterapia y de aplicación de Peloides, norma que afecta a un sector con muy fuerte implantación en la Comunidad.

En el ámbito de la protección social a menores se ha dictado, en fin, el Decreto 66/1997, de 12 de septiembre, que se ocupa de regular la acreditación y actuación de las instituciones colaboradoras en materia de integración familiar y de las entidades colaboradoras en adopción internacional. Asimismo con una intención en parte también social, pero dictado dentro de sus competencias en materia de vivienda, la Comunidad Autónoma de Murcia, a propuesta de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, ha aprobado, a su vez, el Decreto 74/1997, de 4 de diciembre, dirigido a posibilitar la regularización de determinadas situaciones de ocupación de viviendas de promoción pública.

Relaciones de conflicto y de colaboración

Conflictividad

Al igual que sucediera en el año anterior, 1997 ha sido para la Comunidad Autónoma de Murcia un año con muy bajo nivel de conflicto. Si nos atenemos a la conflictividad extracompetencial y, más en concreto, al llamado conflicto del agua que otras veces ha tenido tensamente enfrentada a la Región de Murcia con otras Comunidades, sobre todo con Castilla-La Mancha, podríamos decir que no ha habido durante este tiempo expresiones reseñables de crispación. No puede considerarse como tal, sino tan sólo como un simple roce verbal sin mayores consecuencias, el cruce de declaraciones producido hacia agosto de este año entre el Presidente de la Comunidad de Aragón, Santiago Lanzuela, y el Presidente murciano, Ramón Luis Valcárcel, según el cual el primero rechazaba de forma tajante cualquier posible trasvase de caudales del Ebro al Segura, y el segundo anunciaba su disposición a abrir, si ello fuera preciso, una nueva «guerra del agua» con Aragón, igual a la mantenida hasta ahora con Castilla-La Mancha. En definitiva, parece que todo el problema ha quedado ahora dilatado, de manera más o menos implícitamente convenida por las partes, a la aprobación por el Gobierno, con el previo informe del Consejo Nacional del Agua, de los distintos planes de cuenca que deben conducir a la adopción del Plan Hidrológico Nacional. Y así las cosas, se entiende que las tensiones, si las hubiere, deban polarizarse hacia la Administración central (sobre todo, hacia la Ministra de Medio Ambiente) encargada de impulsar dicho proceso. Pero incluso en esa dirección, y aun advertido que se registra un leve retraso en el calendario previsto para tales actuaciones (recordemos que una moción aprobada en el Senado en 1994 establecía que los planes de cuenca tendrían que estar aprobados antes del 31 de diciembre de 1997, y en esta fecha no están todavía dictaminados por el Consejo Nacional del Agua), no parece que ello concite mayores preocupaciones entre los responsables de la Comunidad. Tal vez sea porque las previsiones provisionales contenidas en los Planes de cuenca, pendientes como

decimos de aprobación, hacen abrigar algunas esperanzas en que el resultado final de todo este largo proceso permita paliar en parte el déficit hídrico de la Región de Murcia; lo que, por otra parte, sería una manera de comenzar a dar por zanjado un conflicto entre Comunidades que amenazaba con circular por otros derroteros.

A su vez, la conflictividad jurisdiccional de la Comunidad Autónoma de Murcia con el Estado o con las demás Comunidades Autónomas, en defensa de sus respectivas competencias, ha sido asimismo nula durante 1997. Siguen pendientes de pronunciamiento los dos recursos de inconstitucionalidad –de escaso interés, por lo demás, en cuanto a su contenido– que interpusiera en su día el Presidente del Gobierno contra las Leyes 7/1995 y 8/1995, de la Comunidad Autónoma, respectivamente referidas a Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial y a Promoción y Participación Juvenil. No se ha planteado tampoco ante el Tribunal Constitucional, durante el año que ahora concluye, ningún recurso de inconstitucionalidad ni ningún conflicto de competencias en una dirección o en otra. Y ni Estado ni Comunidad Autónoma han litigado este año en vía contencioso-administrativa acudiendo a impugnar ante dicha jurisdicción aquellas normas reglamentarias que consideren invasoras de las competencias a ellos atribuidas por la Constitución o por el Estatuto de Autonomía.

No obstante, sí se ha notificado en enero de este año a las partes (por eso no pudimos dar cuenta de ella en el informe anterior) la sentencia de 31 de diciembre de 1996 dictada por la Sala de los Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia que anula el Decreto 32/1994, de 4 de marzo, sobre horarios comerciales en la Región. La sentencia, simétrica a otras ya dictadas sobre idéntico objeto en diversas Comunidades Autónomas (Baleares, La Rioja, Castilla-La Mancha...), es consecuencia de la actuación impugnatoria de la Asociación Nacional de Medianas y Grandes Empresas y viene a mantener la inexistencia de título competencial por parte de la Región de Murcia para dictar dicha norma, toda vez que la Comunidad Autónoma tan sólo tiene competencias ejecutivas, y no normativas, en la materia «comercio interior», de la que es submateria la regulación de los horarios comerciales aquí afectada.

Con posterioridad a dicha sentencia, y a la vista de los establecido entre tanto por la Ley Orgánica de Transferencias 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, cuyo confuso tenor ha permitido a algunas Comunidades interpretar que por la misma se les transfería la competencia normativa en materia de horarios, la Comunidad Autónoma de Murcia ha vuelto a dictar un nuevo Decreto, el Decreto 5/1997, de 17 de enero, sobre horarios comerciales de la Región de Murcia. En tal oportunidad, la Comunidad recabó y obtuvo el previo dictamen del Consejo de Estado, el cual no formuló tachas ni reparos al proyecto. Sin embargo, el Decreto 5/1997 ha sido también impugnado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y, como es obvio, el problema en esta ocasión pivota en torno al alcance que quepa conceder a la citada Ley Orgánica de Transferencias 2/1996: para la Comunidad, ese alcance es suficiente a transferirle la materia «horarios comerciales»; para la otra parte, en cambio, es inhábil a producir dicho efecto, dado que el art. 3.1 de la citada Ley Orgánica sólo establece que corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de tales horarios «en ejerci-

cio de sus competencias», y Murcia sigue poseyéndola sólo ejecutiva en materia de comercio interior. En cualquier caso, y puesto que supuestos similares se habrán planteado en muchas otras Comunidades Autónomas, habrá que estar a lo que digan los pronunciamientos que pongan fin a los correspondientes recursos.

Convenios de colaboración

Entre los convenios suscritos durante 1997 por la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado, debemos destacar varios acuerdos firmados con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; en concreto, uno sobre realización de programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia (financiado por el Ministerio con algo más de un tercio de su coste) y otro sobre proyectos de intervención social integral para personas en situación de exclusión social (cofinanciado al 50%); asimismo, hay que mencionar el protocolo adicional al convenio-programa para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales, proveniente de 1988 y en el que la dotación económica para su ejecución en 1997 ha supuesto una aportación de 341 millones a cargo del Ministerio de Trabajo. En materia de Educación, la Comunidad ha desplegado asimismo una fuerte actividad negociadora durante los últimos meses de 1997, fruto de la cual será la firma en el primer mes del próximo año de varios convenios con el Ministerio de Educación y Ciencia dirigidos a financiar la construcción de institutos de enseñanza media, con un presupuesto próximo a los 5.000 millones de pesetas. Con el Ministerio de Economía y Hacienda se han suscrito también sendos convenios para la ejecución de los programas contemplados en la iniciativa PYME de desarrollo empresarial 1997-1999, y para el desarrollo del Plan marco de modernización del comercio interior.

Unión Europea

Por Decreto 4/1997, de 17 de enero, la Comunidad Autónoma de Murcia ha creado la Comisión de Coordinación de asuntos relacionados con la Unión Europea. La Comisión está presidida por el Vicepresidente de la Comunidad, su Vicepresidente lo es el Consejero de la Presidencia y forman parte de la misma en condición de vocales los Secretarios Generales de las distintas Consejerías, la Secretaria Sectorial de Relaciones con la Unión Europea, el Director General de Economía y Planificación y el Director del Instituto de Fomento. Entre sus cometidos están, amén de coordinar las actuaciones de los distintos Departamentos que componen la Administración Regional relacionadas con Europa, realizar el seguimiento de la aplicación del acuerdo adoptado por la Conferencia para asuntos relacionados con Europa sobre participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios.

Ello aparte, procede destacar el incremento, durante 1997, de la presencia de la Comunidad Autónoma de Murcia en distintos foros de la Unión Europea y en los diversos organismos internacionales en los que tienen representación las Regiones. Como expresiones aisladas de ello, recordemos que se ha luchado por conseguir la inclusión de Murcia en la Red europea de velocidad alta; que el

Comité de las Regiones ha aprobado por unanimidad en su sesión de los días 19 y 20 de noviembre el dictamen elaborado por la Comunidad Autónoma de Murcia sobre «Comparación de resultados en materia de competitividad»; y que durante los días 17 y 18 de abril de 1997 Murcia ha sido sede del VIII Pleno de la Comisión Intermediterranea, de la cual es Vicepresidente el Presidente de esta Comunidad.

Composición de la Cámara por Grupos parlamentarios

Total diputados: 45
Composición a 31-XII-1997:
Popular: 26
Socialista: 15
IU-Los Verdes: 4

Estructura del gobierno

Entre 1-I-1997 y 31-XII-1997:
Presidente: Ramón Luis Válcarcel Siso (PP)
Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén (PP)
Número de Consejerías: 7
Presidencia: Antonio Mejías García
Economía y Hacienda: Juan Bernal Roldán
Política Territorial y Obras Públicas: José Ramón Bustillo Nava-Osorio
Cultura y Educación: Cristina Gutiérrez-Cortines Corral
Medio Ambiente, Agricultura y Agua: Eduardo Sánchez-Almohalla Serrano
Sanidad y Política Social: Francisco Marqués Fernández.
Industria, Trabajo y Turismo: José Pablo Ruiz Abellán.

Tipo de gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario
Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 26 diputados
Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones mas importantes

Debate monográfico sobre política hidrológica de la Región de Murcia y sobre la posición del Gobierno de la Comunidad Autónoma ante el mercado privado del uso del agua, celebrado en la Asamblea Regional el día 23 de abril de 1997. Defendió la posición del Consejo de Gobierno el propio Presidente de la Comunidad Autónoma (DSAR, núm 96, de 23 de abril de 1997).

Debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, sesión celebrada en la Asamblea Regional los días 10 y11 de septiembre de 1997. Constituye, por razón de su contenido, el «Debate sobre el estado de la Región» y se inició, como es preceptivo, con la intervención del Presidente de la Comunidad básicamente centrada en los aspectos económicos de la acción de gobierno. El discurso incluyó, asimismo, referencias puntuales a la política del Consejo de Gobierno en materia de recursos hidráulicos, de educación, universidad e investigación, de sanidad, de modernización institucional y reforma del Estatuto de Autonomía y de relaciones con Europa (DSAR, núm 115, de 10 y 11 de septiembre de 1997).

Debate subsiguiente a la comparecencia de la Consejera de Cultura y Educación para informar sobre la política universitaria. Sesión celebrada en la Asamblea Regional el 9 de octubre de 1997 (DSAR, núm 121).

Debate habido con motivo de la comparecencia del Consejero de Presidencia para informar a la Asamblea Regional sobre el Pacto Local y las políticas del Gobierno regional hacia los municipios. Sesión celebrada en la Asamblea Regional el 29 de octubre de 1997 (DSAR, núm 126).

Reformas del Reglamento parlamentario

No se han producido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No se han producido.

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.

Por Ley 2/1997, de 19 de mayo, se ha creado el Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Al concluir 1997, pende todavía el nombramiento de los dos Consejeros que deben ser designados a propuesta del Consejo de Gobierno y está aún por dictar el Reglamento Orgánico que, para regir el funcionamiento del citado Consejo Jurídico, prevé la disposición adicional segunda de dicha Ley.

NAVARRA

Martín Mª Razquin Lizarraga

Rasgos generales

En primer lugar es obligado hacer referencia a la situación política derivada de finales de 1996, en que se había producido la dimisión del Presidente Javier Otano y había tomado posesión en el mes de septiembre el nuevo Gobierno de UPN, presidido por D. Miguel Sanz. En comparación con esta situación anterior, el año 1997 ha tenido como puntos de gravitación fundamentalmente dos. Por un lado el Gobierno minoritario de UPN con el apoyo de 17 escaños de un total de 50 en el Parlamento de Navarra que obligó a éste a buscar alianzas con otras fuerzas políticas parlamentarias, obteniendo dicho apoyo del PSN. Por otro lado la crisis del PSN donde, tras la constitución de una Comisión Gestora para dirigir el partido en Navarra, se produce la dimisión de dos de los Presidentes de esta Gestora y por fin en el mes de diciembre concluye con la designación del nuevo Secretario General D. Juan José Lizarbe, quien –debe advertirse– no es Parlamentario Foral.

El primer embate que debía sufrir el nuevo Gobierno de UPN venía referido a la aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra para 1997, lo que constituía una auténtica prueba para determinar cuál iba a ser la estabilidad real del nuevo Gobierno. Tras la realización de un pacto presupuestario entre UPN y PSN, los Presupuestos para 1997 son aprobados por el Parlamento en el mes de enero. Ello supone que el Gobierno cuenta para estos temas con el apoyo dentro de la Cámara legislativa de la segunda fuerza política (lo que hace un total de 28 votos) frente al resto del arco parlamentario.

Como se ha adelantado, un elemento que ha estado gravitando en toda la política navarra durante 1997 ha sido la crisis del PSN. Por un lado la Gestora ha tenido en este tiempo hasta tres Presidentes, y frente a la primera idea de que el proceso de renovación del partido concluyera, tras el Congreso Federal de Junio de 1997, mediante la celebración del Congreso ordinario ese mismo mes en Navarra, sin embargo se vio retrasada *sine die* hasta que por fin se celebró el Congreso Ordinario en el mes de diciembre. Debe señalarse que la crisis de la Comisión Gestora ha sido más una crisis interna que ha tenido una repercusión efectiva muy relativa en la vida política navarra, en especial en el Parlamento, puesto que la Gestora siempre fue partidaria de la necesidad de pactar con UPN los temas principales de Navarra y de no abrir nuevos procesos de elección que trajeran inestabilidad política a Navarra. El proceso interno de desavenencias culminado con la celebración de un Congreso no exento de conflictos previos ha llevado a la oposición parlamentaria a exigir en determinadas ocasiones el pronunciamiento expreso del Grupo Parlamentario Socialista y a esperar que el PSN se definiera internamente para ver si se producía un cambio en su posición polí-

tica. Debe señalarse que el final del año ha traído un nuevo pacto presupuestario entre UPN y PSN, que ha alcanzado a otros temas importantes, lo que ha llevado a que los Presupuestos Generales de Navarra para 1998 así como leyes forales importantes como la capitalidad de Pamplona o el Fondo de Participación de las entidades locales pudieran ver luz en el Parlamento en el mes de diciembre. En diciembre de 1997 se celebra el Congreso del PSN que elige con el 70% de votos como nuevo Secretario General a D. Juan José Lizarbe, que ha anunciado por un lado una situación de estabilidad institucional en Navarra en el período que resta hasta las elecciones del año 1999 y por otro un cambio de política respecto al Gobierno de UPN para marcar más las diferencias entre UPN y PSN.

Así pues cabe afirmar que el año 1997 ha sido una etapa de transición que se ha caracterizado por la estabilidad institucional del nuevo Gobierno de UPN con el apoyo en los temas importantes del PSN previos los pactos pertinentes entre ambos partidos. No obstante esta etapa de transición ha dejado para el futuro abiertos temas importantes como la reforma de la Ley Foral del Gobierno y, en su caso, del Amejoramiento, en cuanto al sistema de elección del Presidente del Gobierno, la regulación de la contratación administrativa y la situación del sector educativo.

Como contrapunto, puede decirse que ha sido una etapa de importantes realizaciones puesto que la actividad legislativa y reglamentaria ha sido elevada, sobre todo en el último trimestre del año. Cabe destacar a este respecto la aprobación de la ley de reforma tributaria, la ley foral de presupuestos, la ley foral de Fondo de participación de las entidades locales, y la ley foral de capitalidad de la Ciudad de Pamplona, así como la elección del nuevo Presidente de la Cámara de Comptos. En todas estas materias se ha producido un alineamiento de UPN y PSN, que ha tenido enfrente generalmente al resto de los Grupos Parlamentarios, con excepción de la cuestión de la Carta de Capitalidad en favor de Pamplona.

Llama también la atención que, frente al cambio político que se produjo en el Gobierno de Navarra donde gobierna en solitario UPN, el Ayuntamiento de Pamplona continúa gobernado por el tripartito formado por CDN, PSN e IU, que tiene enfrente dentro de la oposición a UPN. Esta situación que al principio dio origen a múltiples enfrentamientos entre el Ayuntamiento de Pamplona y el Gobierno de Navarra, se ha visto superada en gran parte con un acuerdo entre el Presidente del Gobierno de Navarra y el Alcalde del Ayuntamiento de Pamplona, que ha dado como frutos la resolución de diversos problemas pendientes como la anexión de Mendillori a Pamplona, la Carta de Capitalidad, la amortización diferida de un anticipo municipal, y la realización de un Palacio de Congresos.

Dentro de esta visión general adquiere especial relevancia la aprobación de la reforma del Convenio Económico entre Navarra y el Estado y la reanudación del proceso de transferencias. Por lo que hace al nuevo Convenio Económico debe señalarse que el mismo se ha acordado entre Navarra y el Estado y ha sido ratificado por el Parlamento de Navarra, faltando no obstante su incorporación al ordenamiento jurídico mediante la aprobación de la correspondiente ley por las Cortes Generales.

Finalmente subsisten los problemas en relación con el Pantano de Itoiz, respecto del que el Tribunal Supremo ha casado en gran parte la Sentencia de la Audiencia Nacional sobre dicho pantano, limitando la cuestión de su legalidad en último término a la materia de las bandas de protección. En ejecución de esta Sentencia la Audiencia Nacional ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la ley foral de espacios naturales protegidos de 1996 que modificaba y limitaba la extensión de estas bandas de protección. Continúa también como problema la materia del terrorismo, donde debe destacarse la reacción ciudadana e institucional contra el asesinato por la banda terrorista ETA en julio del Concejal de Ermua Miguel Angel Blanco, lo que motivó la correspondiente reacción ciudadana en plenas fiestas de San Fermín y la aprobación de un Acuerdo por la Mesa por la Paz y la Tolerancia, que fue ratificado en una sesión plenaria del Parlamento convocada al efecto. Por otra parte hay que hacer referencia a la condena por el Tribunal Supremo de la Mesa Nacional de HB, lo que ha motivado la suspensión de la condición de parlamentario foral de dos de sus miembros los Sres. Aoiz y Araiz. Así también el Parlamentario foral del mismo grupo parlamentario Ezker Abertzalea Sr. Etxandi ha sido condenado por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra por delito de colaboración con banda armada, Sentencia que ha sido objeto de recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Actividad legislativa

La actividad legislativa ha llevado a la aprobación de 24 leyes forales, entre las que destacan las leyes forales de presupuestos generales de Navarra para 1997 y 1998, la ley foral de subvenciones, la ley foral del Fondo de participación y la ley foral de Capitalidad. Al igual que en años anteriores también ha existido un número de leyes de contenido presupuestario limitado a cumplir diversos aspectos de la Ley Foral de Hacienda Pública, concediendo autorizaciones de crédito del tipo de suplementos o créditos extraordinarios y también por exigencia de la Ley Foral de Patrimonio. En cualquier caso el número de estas leyes es de siete, y por ello la actividad legislativa de 1997 puede calificarse en su conjunto como mucho más intensa y cualificada que en el año 1996. Tres de las leyes forales aprobadas lo fueron por la vía de la proposición de ley, retomando proyectos del anterior Gobierno tripartito. Se trata de las leyes forales 2/1997, de 27 de febrero, 3/1997, de 27 de febrero, y 8/1997, de 9 de junio. Por el contrario de las siete proposiciones de ley foral presentadas en 1997, una fue retirada y las seis restantes no fueron tomadas en consideración.

Las leyes forales 1/1997, de 31 de enero, y 21/1997, de 30 de diciembre, aprueban los Presupuestos Generales de Navarra para 1997 y para 1998 respectivamente. De ellas debe destacarse por un lado que muestran la estabilidad institucional fruto del pacto presupuestario entre UPN y PSN y por otro que las mismas son continuistas con situaciones pretéritas donde el pacto se realiza entre el Gobierno y el PSN, dando muy poca entrada a las demás fuerzas parlamentarias de oposición. Dentro del pacto han existido diversas materias a destacar, en especial, las destinadas a fijar el montante de la participación de las Haciendas locales de Navarra en los impuestos de la Comunidad Foral y el llamado pacto

educativo. A ello debieran añadirse diversos aspectos en materia de medio ambiente y de empleo, donde se ha producido un aumento de gasto producto de la incidencia sobre el proyecto de ley del citado pacto presupuestario.

Una ley foral necesaria y novedosa en Navarra es la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, sobre concesión y control de las subvenciones, por cuanto la misma supone una regulación de una materia esencial en Navarra donde los presupuestos de la Comunidad Foral se dedican en gran parte a transferencias económicas a diversos sujetos públicos y privados. La regulación existente era muy escasa y se producían importantes problemas en orden a conocer el régimen jurídico aplicable, y además se daba una enorme disparidad normativa entre los diversos Departamentos del Gobierno foral. Un aspecto importante de debate de esta ley foral fue el originado por el sometimiento a la misma de todas las subvenciones que concede la Administración Foral, respecto de si dentro de ellas se entendían incluídas las cantidades que como módulos económicos se otorgan en virtud de los conciertos educativos o figuras similares en el ámbito de la educación a los centros docentes.

Este año 1997 se destaca sobremanera por la legislación sobre el ámbito local, al que se dedican un total de seis leyes forales, algunas de ellas de suma importancia. En primer lugar debe destacarse la Ley Foral 23/1997, de 30 de diciembre, del Fondo de Participación, ley contemplada en la Ley Foral de Haciendas locales, que buscaba establecer un marco estable a la financiación de las entidades locales navarras. No obstante su aprobación se realiza prácticamente a mitad de legislatura y de ahí que se limite a los años 1998 y 1999. De nuevo esta Ley Foral ha reproducido el pacto entre UPN y PSN frente al resto de fuerzas parlamentarias que defendían las fórmulas presentadas por la Federación Navarra de Municipios y Concejos. La Ley Foral supone un incremento del Fondo y asimismo introduce una fórmula de reparto de corte matemático compleja y estable, que supondrá que los municipios conozcan de antemano antes de realizar sus presupuestos el importe de financiación foral con el que puedan contar. Dentro de este Fondo de transferencias corrientes, dado que las transferencias de capital se distribuyen a través del Plan de Infraestructuras Locales, se incluye la cuantía económica de la Carta de Capitalidad de Pamplona. La segunda ley destacable en este epígrafe local es la Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se dota a Pamplona de un régimen de Carta de Capitalidad. Esta Ley Foral constituye la resolución de una serie de problemas entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento tripartito de la capital, y concede a éste una solución a su situación financiera otorgándole un régimen de financiación privilegiado en razón de dicha capitalidad. A esta Ley Foral se anuda la Ley Foral 15/1997, de 2 de diciembre, por la que se aplaza la amortización de un anticipo concedido al Ayuntamiento de Pamplona inyectando liquidez económica en dicho municipio. Dentro de este orden de financiación municipal debe situarse asimismo la Ley Foral 24/1997, de 30 de diciembre, que aprueba un Plan Especial de infraestructuras locales para los años 1997-1998 con carácter complementario al Plan Trienal de Infraestructuras locales, mediante la dotación económica en transferencias a entes locales considerados en zonas deprimidas, lo que supone un incremento del Fondo de transferencias de capital, que se financia en 1997 a través de un crédito extraordinario autorizado por la Ley Foral 18/1997, de 2 de

diciembre, por importe de 600 millones de pesetas. Por último, la Ley Foral 2/1997, de 27 de febrero, relativa a los polígonos industriales de ámbito local regula la concesión de ayudas a la creación de polígonos para actividades económicas de ámbito local.

En materia tributaria destaca sobremanera la aprobación del Convenio Económico, que deberá tramitarse ahora como ley por las Cortes Generales. Resulta también de capital importancia la Ley Foral 22/1997, de 30 de diciembre, relativa a la modificación de diversos impuestos (sobre todo Impuesto sobre la Renta e Impuesto sobre Sociedades), por cuanto supuso uno de los debates más importantes del final de año, y motivó la presentación de diversas enmiendas a la totalidad al referido Proyecto de Ley. Por un lado, por la oposición parlamentaria se invitaba al PSN a sumarse a dicho bloque con la exigencia de retirada o devolución del proyecto al Gobierno, dada la posición mantenida por este partido respecto de la reforma fiscal operada el año anterior por las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno del PP. No obstante el PSN logró un pacto en Navarra con el Gobierno de UPN, que incorporaba algunas de las novedades estatales, dando sin embargo soluciones diversas en concreto a algunos de los problemas planteados. Uno de los caballos de batalla del debate parlamentario fue la cuestión de las plusvalías y su consideración tributaria. Menor entidad tienen las Leyes Forales 4/1997, de 10 de marzo, y 7/1997, de 9 de junio, que se limitan a modificar diversas tasas.

En materia de agricultura la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, regula el Registro de Explotaciones Agrarias que constituye un instrumento de desarrollo del agro navarro con importantes consecuencias respecto de la financiación agraria y de la política agrícola comunitaria.

Por lo que respecta al ámbito de educación se ha aprobado la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, sobre el Consejo Escolar de Navarra. La misma es asimismo producto de un pacto entre UPN y PSN, tras el rechazo de una proposición de ley foral de IU que planteaba la constitución del Consejo Escolar sobre parámetros bien distintos.

En materia de medio ambiente la primera Ley Foral aprobada es la Ley Foral 3/1997, de 27 de febrero. La misma trae causa de una proposición de ley y es consecuencia de la ejecución de la Ley Foral 9/1996 sobre espacios naturales de Navarra, aprobándose ahora la constitución del parque natural de Urbasa-Andía. En esta Ley Foral el debate más sustancial fue el relativo a las implicaciones en los parques naturales de las organizaciones históricas y de los entes locales, puesto que en muchos casos los entes locales afectados se oponen a la constitución de estos parques naturales en su territorio. De ahí que la Ley Foral responda al modelo de gestión centralizada con participación local contemplada en la Ley Foral de espacios naturales, aunque con la salvedad del monte Limitaciones en que se da preeminencia a la entidad histórica local, a la que por contrapartida se exige la adaptación de sus Ordenanzas. La segunda ley es la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, sobre vías pecuarias que recoge el régimen jurídico de estas vías en Navarra, siendo una ley de importancia menor y muy en la línea de la ley estatal de vías pecuarias.

Constituye una novedad la regulación de la materia de estadística, hasta el

momento inédita en Navarra, así como la de turismo. La Ley Foral 11/1997, de 11 de julio, regula la actividad estadística de interés para Navarra desarrollada por las Aministraciones Públicas de la Comunidad Foral y responde al diseño típico de esta clase de leyes, en que configuran los principios generales, la organización y el régimen sancionador en materia estadística. Por su parte la Ley Foral 14/1997, de 17 de noviembre, viene a dar solución a un problema concreto, cual es la reserva de ley en materia sancionadora de la que carecía Navarra, por lo que se limita a regular la disciplina turística, disponiendo los correspondientes cuadros de infracciones y sanciones.

Actividad reglamentaria

En materia reglamentaria destaca nuevamente la relativa al medio ambiente. También se recogen un importante número de disposiciones en materia de organización administrativa, pero son ya de rango menor dado que la reforma sustancial se efectuó en 1996 con la constitución del nuevo Gobierno de UPN.

Cabe, sin embargo, referirse en primer término a la materia de organización administrativa. En ella destacan sobremanera los Decretos Forales 1/1997 y 2/1997, ambos de 7 de enero, en materia de incompatibilidades de miembros del Gobierno y de altos cargos donde se regula por un lado el régimen del Registro donde deben recogerse las declaraciones a efectuar por estos altos cargos, así como el procedimiento sancionador en este ámbito. En segundo lugar sobresale asimismo de forma singular el Decreto Foral 228/1997, de 1 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, puesto que constituye una regulación íntegra y global de dicho Departamento que viene justificada en las transferencias efectuadas en materia de agricultura y en virtud de convenios sobre pago de ayudas del FEOGA. En tercer lugar, cobra también un relieve especial la serie de Decretos Forales (Decretos Forales 236/1997, 237/1997, 238/1997, 239/1997, 240/1997, 243/1997, y 247/1997, todos ellos de 8 de septiembre), por los que se aprueban las normas sobre adecuación de procedimientos administrativos a la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común. Ya como disposiciones de menor realce, cabe citar la incardinación en el Departamento de Educación del Consejo Navarro del Euskera mediante el Decreto Foral 689/1996, de 24 de diciembre, la aprobación de los Estatutos del Instituto Navarro de Deporte y Juventud por Decreto Foral 204/1997, de 28 de julio, y la creación del Consejo de Personas Mayores mediante el Decreto Foral 344/1997, de 24 de noviembre. En materia de funcionarios se ha aprobado el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, en desarrollo de la Ley Foral de presupuestos generales de Navarra, mediante el que se fija el incremento retributivo de los funcionarios forales para 1997, que ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo por parte del Estado. Por último, en materia de Cámaras, se ha publicado el Decreto Foral 178/1996, de 15 de abril, sobre supresión de la Cámara de la Propiedad Urbana como Corporación de Derecho Público, y por otra parte el Decreto Foral 148/1997, de 2 de junio, ha aprobado las normas tendentes a regular el proceso electoral para la renovación de los órganos rectores de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.

El medio ambiente en un concepto amplio vuelve a ser la estrella del desarrollo reglamentario. Por un lado se aprueba el Catálogo de Zonas Húmedas de Navarra (Decreto Foral 4/1997, de 13 de enero) y por otro el Catálogo de la Flora Amenazada (Decreto Foral 94/1997, de 7 de abril). Así también se desarrolla la Ley Foral del Patrimonio Forestal mediante la aprobación del Catálogo de Montes Protectores, en virtud del Decreto Foral 322/1997, de 3 de noviembre. Todos estos instrumentos vienen a profundizar el régimen de protección del medio ambiente. Un paso más en esta protección es la aprobación de la concesión de subvenciones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental tanto en la actividad industrial como respecto de las explotaciones agrarias (mediante los Decretos Forales 168/1997, de 23 de junio, y 184/1997, de 4 de julio, respectivamente). Un caso curioso es el de la Orden Foral 607/1997, de 2 de junio, sobre concesión de indemnizaciones por los daños producidos por los buitres en los rebaños, que proviene de una importante polémica sobre el comportamiento de estos animales y la modificación de su forma de actuación para adaptarse a las menores oportunidades de obtención de alimentos en la actualidad. Por último dentro del amplio campo de la energía, mediante el Decreto Foral 685/1996, de 24 de diciembre, se ha procedido a la suspensión de la apertura de nuevos parques eólicos en Navarra a fin de establecer el número conveniente no sólo en favor del desarrollo industrial sino sobre todo de la preservación del medio ambiente.

En materia de vivienda se han aprobado diversos Decretos Forales tendentes a modificar concretos aspectos del régimen de actuaciones protegibles. No obstante hay que felicitarse por la aprobación, finalmente, de un Texto Refundido mediante el Decreto Foral 100/1997, de 14 de abril, que va a servir como punto de partida para el futuro y va a permitir un mejor conocimiento de la normativa vigente. Este Decreto Foral introduce además importantes avances respecto de la protección de la vivienda en cuanto a que no se limita la extensión de las viviendas protegibles a 70 metros cuadrados, suprimiéndose tal limitación. Sin embargo esta materia, está íntimamente unida a la evolución del sector de la construcción y del sector financiero, lo que ha provocado que se hayan tenido que dictar diversas disposiciones reglamentarias afectantes a ambos extremos, sobre todo, respecto a los intereses de los préstamos cualificados, así como otras modificaciones específicas del texto refundido recién aprobado este mismo año. Merece ser destacado, dada su finalidad, el Decreto Foral 338/1997, de 17 de noviembre, sobre alquiler de viviendas a jóvenes, que recoge determinadas medidas aprobadas en el Plan de Vivienda, que tienden a favorecer el acceso a la vivienda de este sector de la población.

En el ámbito de la sanidad también se han aprobado diversas disposiciones reglamentarias de muy diversa índole y finalidad. Así, por una parte, el Decreto Foral 29/1997, de 10 de febrero, ha regulado el transporte sanitario, es decir, las ambulancias, el Decreto Foral 214/1997, de 1 de septiembre, los requisitos para la creación de establecimientos sanitarios y el Decreto Foral 203/1997, de 28 de julio, la publicidad de los medicamentos. Frente a esta regulación externa cabe destacar en el ámbito interno el Decreto Foral 137/1997, de 19 de mayo, sobre el Centro de Investigación Biomédica, en el que se centraliza la investigación sanitaria de Navarra. En otro orden de cosas no puede olvidarse el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de junio de 1997, que pretende configurarse como

una resolución interpretativa para la aplicación en Navarra de la ley estatal 16/1997, de 25 de abril, sobre oficinas de farmacia, mientras se está a la espera de una regulación propia.

En materia de agricultura la actividad reglamentaria está en función del desarrollo de la legislación estatal y de la normativa comunitaria. Por un lado el Decreto Foral 71/1997, de 10 de marzo, sobre mejora de la eficacia de las infraestructuras agrarias que adapta a Navarra la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, sobre modernización de las explotaciones agrarias en los aspectos de las explotaciones agrarias prioritarias y la instalación de jóvenes agricultores. Por otro el Decreto Foral 274/1997, de 28 de septiembre, regula el organismo pagador de las ayudas del FEOGA-Garantía dentro de la Comunidad Foral. Por último el Decreto Foral 143/1997, de 26 de mayo, se dedica a la producción integrada y a la diferenciación de los productos agroalimentarios obtenidos con técnicas que favorecen la salvaguardia ambiental.

En el ámbito de la educación, Navarra continúa con el desarrollo de las previsiones establecidas en la LOGSE y con su incorporación efectiva a los centros docentes. A tal fin se han aprobado el Decreto Foral 24/1997, de 10 de febrero, sobre Reglamento Orgánico de los centros públicos de Educación Infantil y Educación Primaria y el Decreto Foral 25/1997, de 10 de febrero, sobre Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

En el epígrafe de la Hacienda, cabe reseñar la aprobación de diversos Decretos Forales modificadores de las correspondientes leyes forales impositivas para adaptar el régimen tributario foral al régimen común estatal, que han sido luego objeto de ratificación por el Parlamento de Navarra (un total de siete Decretos Forales). Dentro de lo que es específicamente el desarrollo reglamentario cabe destacar en primer término el desarrollo parcial de la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades mediante el Decreto Foral 282/1997, de 13 de octubre, y el de la Ley Foral de actualización de valores mediante el Decreto Foral 9/1997, de 20 de enero.

Por último, cabe traer a colación otra serie de disposiciones reglamentarias difícilmente encuadrables en los anteriores apartados. Destaca, entre ellas, en primer término el Decreto Foral 336/1997, de 10 de noviembre, sobre concesión de nuevas emisoras de modulación de frecuencia, que ha abierto de nuevo un debate político sobre a quién van a concederse y los criterios de selección utilizados, y además sobre la posibilidad de que una de las frecuencias moduladas se conceda a una emisora con programación íntegramente en euskera. Por otra parte, el Decreto Foral 166/1997, de 21 de abril, regula el funcionamiento y organización del Registro de Cooperativas de Navarra. Finalmente, mediante el Decreto Foral 241/1997, de 8 de septiembre, se ha creado la figura de la entidad colaboradora en igualdad de oportunidad entre mujeres y hombres, que persigue promover esta igualdad en las empresas privadas.

Conflictividad y colaboración

La actividad conflictiva con el Estado se centra en la interposición por parte del Parlamento y Gobierno de Navarra de recurso de inconstitucionalidad con-

tra diversos preceptos de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, por entenderse que Navarra ostenta competencia exclusiva en materia de urbanismo y además que la nueva legislación estatal no respeta los parámetros constitucionales recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Por el contrario no prosperó la propuesta debatida en el Pleno del Parlamento para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. Por parte del Gobierno de la Nación se ha interpuesto recurso contra la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto de Sociedades impugnando varios de sus preceptos relativos fundamentalmente a la materia de las denominadas vacaciones fiscales (arts. 52 a 56, y 156 y 157).

Sin embargo, el Gobierno de la Nación no ha impugnado la Ley Foral de presupuestos generales de Navarra para 1997 que fija un incremento retributivo para los funcionarios forales en clara discrepancia con el modelo estatal de congelación salarial. Ello ha llevado a que el Estado haya recurrido el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, sobre incremento retributivo de los funcionarios públicos, aunque no hubiera solicitado respecto del mismo la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que se procedió a la ejecución de las previsiones presupuestarias y de lo establecido en el citado Decreto Foral.

En cuanto a conflictos de competencia no se ha planteado ninguno.

Cabe destacar que la conflictividad no se ha planteado con el Estado sino en relación con el pantano de Itoiz y el Canal de Navarra, en el que están actuando de forma conjunta las Instituciones del Estado y de Navarra en orden a la defensa de su legalidad. Es importante en este aspecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1997 que estima en gran parte los recursos de casación interpuestos contra la Sentencia de la Audiencia Nacional sobre el pantano de Itoiz, determinando que la única infracción existente en el momento inicial era la relativa a las bandas de protección por lo que procede a anular sólo parcialmente el proyecto. En la pieza de ejecución de esta Sentencia por la Audiencia Nacional se ha aprobado un Auto por el que se eleva cuestión de inconstitucionalidad sobre diversos preceptos de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales que modificó el régimen de las bandas de protección teniendo como uno de sus objetivos solucionar los problemas planteados por el pantano de Itoiz. En este apartado son asimismo de citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 1997 por la que se estima el recurso interpuesto contra la declaración de impacto ambiental del proyecto de la presa de Itoiz, que ha sido recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, y la Sentencia de Audiencia Nacional de 26 de junio de 1997 sobre el Canal de Navarra que declara la ausencia de declaración de impacto ambiental del Canal. En este sentido debe señalarse, respecto del conflicto planteado con el pantano de Itoiz, la importancia de la Ley 22/1997, de 8 de julio, de obras hidráulicas por la que se declara el interés general de Itoiz-Canal de Navarra, aprobada en orden a solventar algunos de los problemas jurídicos planteados por estas obras.

En cuanto a las relaciones de colaboración, éstas se centran casi exclusivamente respecto del Estado, dada la situación política generada tras la retirada, a

finales de 1996, del Senado del Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca, que ha generado iniciativas parlamentarias al respecto durante 1997.

Destaca, en primer lugar, la reanudación de las actuaciones de la Junta de Transferencias, que ha dado lugar a la aprobación de diversas transferencias de servicios y funciones a Navarra, tras un lapso de tiempo de inactividad. Dentro de las transferencias cabe destacar como principal la de algunas actividades del INEM, porque es un comienzo de las competencias de Navarra en materia de empleo y además por el especial interés político en esta transferencia. Asimismo pueden destacarse las transferencias en materia de agricultura por su volumen y porque suponen un cierto cierre de traspasos en este sector. Las transferencias se han materializado en los Reales Decretos 1318/1997 (productos farmacéuticos), 1319/1997 (formación profesional ocupacional), 1320/1997 (defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria), 1321/1997 (Cámaras Agrarias), 1322/1997 (radiodifusión), 1323/1997 (Colegios Oficiales o Profesionales), 1324/1997 (juventud-TIVE), 1325/1997 (ampliación de medios traspasados), 1326/1997 (enseñanzas no universitarias), y 1327/1997 (agricultura-Fondo Español de Garantía Agraria), todos ellos de 1 de agosto y publicados en el B.O.E. de 1 de octubre de 1997.

En el marco de los Convenios destaca por su singularidad la modificación del Convenio Económico que ha supuesto la profundización del régimen tributario foral, alcanzando Navarra más competencias para ejercer dentro de su autonomía tributaria. Así se amplía la capacidad recaudadora de Navarra al incluirse en el Convenio los impuestos sobre Hidrocarburos, sobre las Labores del Tabaco y sobre las Primas de Seguros, así como la recaudación de los impuestos sobre no residentes en relación con el IRPF, Sociedades, Patrimonio, Sucesiones y Gravamen Especial sobre Bienes Inmuebles de Entidades No Residentes. Ello ha obligado a establecer nuevos puntos de conexión respecto de los nuevos impuestos, y también en relación con los no residentes, y se han modificado los relativos a otros impuestos como el referente al IVA y Sociedades en que el umbral del volumen de operaciones para atender o no al domicilio fiscal pasa de 300 a 500 millones de pesetas. Por último se introducen modificaciones respecto del concepto de residencia habitual, la residencia a efectos de Impuestos Directos y los cambios de residencia.

Se han celebrado cuatro Convenios con el Estado, aunque uno de ellos incluye también a la Comunidad Autónoma de la Rioja. Este Convenio es un convenio mixto con el Estado y con una Comunidad Autónoma y pretende dar solución a un problema hospitalario, a cuyo fin se ha celebrado un Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Rioja, la Comunidad Foral de Navarra y el Instituto Nacional de la Salud, para la atención de las urgencias hospitalarias en régimen de reciprocidad.

Los restantes tres Convenios afectan uno de ellos a la objeción de conciencia (Convenio de colaboración para la prestación social sustitutoria entre el Ministerio de Justicia y el Gobierno de Navarra) y los otros dos a agricultura, en relación con la financiación agrícola europea (Convenio de colaboración entre el Fondo Español de garantía agraria y la Comunidad Foral de Navarra, relativo a

la cofinanciación de la Unión Europea para la implantación del sistema integrado de Gestión y Control para los regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de cultivos herbáceos y de las primas ganaderas y Convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la prefinanciación de las ayudas con cargo al FEOGA-Garantía).

Actividad institucional

En cuanto a la actividad institucional debe señalarse que la actividad parlamentaria se ha caracterizado por el incremento notable de la misma en especial en relación con el control del Gobierno y también respecto de los debates motivados con la aprobación de los diversos proyectos de ley, que han contado en ocasiones con alternativas de proposiciones de ley y con varias enmiendas a la totalidad. No obstante, como se ha señalado al referirse a la actividad legislativa, los proyectos remitidos por el Gobierno han culminado su procedimiento en el seno parlamentario, con excepción del proyecto de ley foral sobre retribuciones del profesorado de la UPNA que fue retirado. Al socaire de estos debates legislativos se ha generado una actividad paralela de información y de comparecencias o sesiones de trabajo destinadas a informar sobre los mismos.

Durante 1997 ha venido actuando una Comisión de Investigación sobre las obras de la Autovía Irurtzun-Altsasu-Alsasua-Autovía de la Barranca que, aunque fue creada por acuerdo de Pleno de 17 de diciembre de 1996, se constituyó el 5 de febrero de 1997, manteniendo un intenso calendario de reuniones en los meses de febrero, marzo, abril y mayo. Sus conclusiones fueron aprobadas por el Pleno en sesión de 14 de mayo y publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 21 de mayo, siendo remitidas al Ministerio Fiscal quien comunicó el 23 de octubre el archivo de las actuaciones por no haberse hallado indicios suficientes para acreditar la comisión de delito, sin perjuicio de la existencia de posibles irregularidades administrativas.

Dentro del Parlamento existen dos Comisiones Especiales, la primera sobre la reforma tributaria, que ha tenido poco desarrollo en cuanto que la reforma tributaria operada por la Ley Foral 22/1997 se ha hecho sin su participación, aunque a finales de 1997 ha establecido un calendario de trabajo para reiniciar su actuación en 1998. La segunda Comisión Especial fue creada, a propuesta del PSN, este mismo año 1997 para el estudio del sistema educativo navarro de enseñanzas no universitarias. La misma se ha constituido el 4 de noviembre de 1997 y ha esbozado un plan de trabajo que tendrá continuidad en 1998.

Destaca, por el contrario, la actividad del Parlamento en la aprobación de Planes y Programas. Así se han aprobado el Plan Gerontológico de Navarra (1997-2000), el Plan de Vivienda (1997-2000) y el Plan Director de Carreteras de Navarra 1998-2005. Se trata de instrumentos de planificación que contienen importantes directrices en estos sectores que luego deben ser desarrollados y ejecutados por el Gobierno de Navarra. Asimismo se ha aprobado el Programa de Ahorro Energético de Navarra en línea de continuidad con el Plan Energético de Navarra aprobado el año pasado.

El Parlamento de Navarra ha aprobado una gran cantidad de resoluciones, hasta un total de 31. Destacan en primer término las ratificaciones efectuadas de dos Acuerdos de la Mesa de la Paz y la Tolerancia, la segunda de ellas a raíz del asesinato del concejal de Ermúa D. Miguel Angel Blanco Garrido. Dentro del segundo bloque del resto de resoluciones aprobadas puede recogerse un primer grupo relativo a la función de impulso respecto del Gobierno de Navarra, tendentes a exigir al Gobierno una determinada actuación en un ámbito determinado o a corregir los criterios del Gobierno. En este apartado se encuentran las resoluciones referentes al impulso de la actividad de la subcomisión de la Prestación Social Sustitutoria del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, la remisión por parte del Gobierno de determinados planes o proyectos de Ley (ecosistemas fluviales, Plan de Espacios naturales y hábitats, Plan de rehabilitación del Castillo de Marcilla, modificación de la Ley Foral de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats en materia de contrapasa, proyecto de disminución de la emisión de gases de efecto invernadero), la exigencia de no aplicación de medidas que modifican la ESO, la adopción de medidas en el sector lácteo, la igualdad laboral de personas con discapacidades, y los Centros de Orientación Familiar y Educación Sexual. Dada la situación de minoría del Gobierno se trata en numerosos casos de resoluciones que encierran medidas de control y exigencia al Gobierno para actuar en un determinado sentido de acuerdo con los criterios de la mayoría parlamentaria. Un caso curioso dentro de este ámbito es la Resolución parlamentaria de 15 de mayo de 1997 por la que se instaba al Gobierno de Navarra a solicitar urgentemente el indulto para los médicos Gerrit Jan Bosman y Rolin Julio Robles condenados por un delito de interrupción ilegal del embarazo. Ante la posición negativa del Gobierno el Parlamento aprobó una segunda Resolución con fecha 25 de junio de 1997 exigiendo al Gobierno el cumplimiento del anterior mandato del Parlamento.

Las resoluciones han tenido también como destinatario al Gobierno de la Nación, a quien se han dirigido solicitudes (revalorización de las pensiones en la misma cuantía que el incremento del IPC, prohibición de la fabricación y uso de las minas antipersonales, venta de Sintel, proyecto de ley de cooperación) así como críticas (resolución por la que se rechaza la decisión del Gobierno del Estado de impugnar la subida de las retribuciones de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral).

También han existido resoluciones sobre cuestiones de ámbito internacional, tales como las violaciones de los derechos humanos por las dictaduras militares en América o la pena de muerte en Puerto Rico, e incluso una dirigida a Telefónica, solicitando de su Dirección que se replantee su decisión de cerrar la única oficina comercial de atención al público en Pamplona y Navarra.

En el apartado de mociones no se han admitido a trámite solamente cuatro mociones, tres de ellas idénticas instando al Gobierno de Navarra a retirar la invitación a los Reyes de España para visitar Navarra y la cuarta sobre solidaridad y apoyo con los insumisos.

A través de las mociones se han debatido en el Parlamento numerosas cuestiones que, tal como se ha adelantado al referirse a las resoluciones, abarcan cuestiones de política interna de Navarra, de política estatal y cuestiones de índole

internacional. Debe destacarse además que prácticamente la mitad de las mociones presentadas han sido aprobadas. La amplitud de temas abordados en ellas obliga a enunciar ahora sólo algunos de los más destacados, como la modificación del sistema de elección del Presidente del Gobierno, las relaciones con el Ayuntamiento de Pamplona, los requerimientos al Gobierno para interponer determinados recursos de inconstitucionalidad, la reforma laboral, el Convenio Económico, diversas cuestiones relativas al euskera como la enseñanza o la concesión de emisoras de radio, y la reducción de la jornada laboral. Esta enumeración de materias ahora expuesta unida a la ya adelantada respecto de las resoluciones aprobadas permite contemplar la gran variedad de los asuntos tratados.

Las comparecencias de miembros del Gobierno para informar a la Cámara se han mantenido en el elevado número del año anterior, lo que ha permitido que el Parlamento no sólo recibiera información sino que sobre todo controlara al Gobierno en diversas áreas de su actuación. Dentro de ellas cobra especial relieve por su número la materia del medio ambiente y del resto cabe citar las comparecencias del Presidente del Gobierno ante la Comisión de Régimen Foral para informar sobre los procesos judiciales relativos a Itoiz-Canal de Navarra, sobre el Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca, y sobre el recurso interpuesto por el Gobierno del Estado contra el incremento retributivo de los funcionarios forales.

Así también debe destacarse que se ha acrecentado el número de sesiones de trabajo que permiten la presencia en el Parlamento de diversos colectivos sociales para informar sobre muy diversas cuestiones.

La actividad parlamentaria ha sido muy elevada y variada y ha gozado asimismo de múltiples incidencias. Por un lado también en Navarra ha tenido consecuencias la división dentro de Izquierda Unida, de modo que un Parlamentario Foral de este grupo ha abandonado el mismo y se ha introducido dentro del Grupo Mixto como representante del Partido de Nueva Izquierda, lo que ha supuesto, por un lado, el pase del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida a la quinta fuerza política parlamentaria en número de escaños, y la pérdida de un puesto en las Comisiones Ordinarias del Parlamento en favor del Grupo Parlamentario Socialista en virtud de los nuevos cocientes de representación proporcional en las Comisiones parlamentarias. Por otra parte el Grupo Mixto ocupado solamente por Eusko Alkartasuna, ha pasado ahora a estar integrado por dos fuerzas políticas por la adición del Parlamentario de Nueva Izquierda. Por otra parte dentro del Grupo Parlamentario de la Coalición Herri Batasuna, denominado Ezker Abertzalea, la condena por el Tribunal Supremo de la Mesa Nacional ha dado lugar a diversas incidencias con efectos parlamentarios, desde el ingreso en prisión preventiva hasta la condena definitiva que ha comportado la suspensión en su condición de miembros del Parlamento de los Parlamentarios Sres. Aoiz y Araiz, que no la pérdida de dicha condición. Ello ha motivado que momentáneamente el Grupo Parlamentario Ezker Abertzalea esté compuesto de tres Parlamentarios Forales, a la espera de la sustitución, previa renuncia, de los dos Parlamentarios suspendidos. Además el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha condenado a otro Parlamentario de este mismo Grupo Sr. Etxandi por un delito de colaboración con banda armada a la pena accesoria de suspen-

sión de cargo público, aunque dicha sentencia haya sido recurrida en casación y por lo tanto no es firme. También este mismo año 1997 el Parlamentario Foral de Ezker Abertzalea Sr. Iribarren fue sustituido con motivo de una causa judicial relativa a su situación de insumiso.

Es preciso llamar la atención que desde el inicio de la legislatura parlamentaria en 1995 se ha producido un elevado número de sustituciones en el Parlamento que, teniendo en cuenta las próximas de los dos parlamentarios de Ezker Abertzalea recientemente suspendidos, llega a un total de 20 Parlamentarios forales, es decir, un 40% del número total, motivadas por la constitución de dos Gobiernos, por diversas condenas judiciales y por dimisiones de parlamentarios.

Por último, cabe destacar la labor de la Cámara de Comptos y principalmente la sustitución de su anterior Presidente por uno nuevo en el mes de noviembre de 1997, una vez concluido su mandato. A pesar de que dicho Presidente fue presentado como candidato por CDN, IU y EA, el Grupo Parlamentario del PSN propuso un candidato diferente en la persona de D. Luis Muñoz Garde que, apoyado por UPN, resultó elegido como nuevo Presidente. Dentro de sus informes merecen una especial mención los dedicados a la Universidad Pública de Navarra, a la liquidación final de la Autovía del Norte y al programa de minusválidos.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 50

Composición a 1-I-1997 :

Unión del Pueblo Navarro: 17
Socialista: 11
Convergencia de Demócratas de Navarra: 10
Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra: 5
Ezker Abertzalea: 5
Grupo Mixto-Eusko Alkartasuna: 2

Composición a 31-XII-1997:

Unión del Pueblo Navarro: 17
Socialista: 11
Convergencia de Demócratas de Navarra: 10
Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra: 4
Ezker Abertzalea: 3 (2 suspendidos)
Grupo Mixto: 3

Estructura del Gobierno

Presidente: Miguel Sanz Sesma
Vicepresidente: Rafael Gurrea Indurain
Número de Consejerías: 10

Presidencia e Interior: Rafael Gurrea Indurain
Economía y Hacienda: José Mª Aracama Yoldi
Administración Local: Rafael Gurrea Indurain
Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: Yolanda Barcina Angulo
Educación y Cultura: Jesús Javier Marcotegui Ros
Salud: Santiago Cervera Soto

Bienestar Social, Deporte y Juventud: Calixto Ayesa Dianda
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio Palacios Zuasti
Agricultura, Ganadería y Alimentación: Ignacio Martínez Alfaro
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo: Ramón Bultó Llevat

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Minoritario
Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (17)
Composición del Gobierno: Homogéneo (UPN)

Cambios en el Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Datos globales:
Interpelaciones tramitadas: 0
Preguntas
Orales: 10
Escritas: 606
Mociones presentadas: 69
Resoluciones aprobadas: 30
Resoluciones rechazadas: 28
Resoluciones retiradas: 7

Debates y resoluciones más importantes:

Moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a modificar el sistema de elección del Presidente del Gobierno. Rechazada (Diario de Sesiones de la Comisión de Régimen Foral de 28 de abril de 1997).

Moción por la que se rechaza la decisión del Gobierno del Estado de impugnar la subida de las retribuciones de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral. Aprobada (Diario de Sesiones de 5 de junio de 1997).

Mociones en las que insta al Gobierno de Navarra a solicitar el indulto para dos médicos de Barcelona condenados por interrupción ilegal del embarazo. Aprobadas (Diario de Sesiones de la Comisión de Sanidad de 15 de mayo de 1997 y Diario de Sesiones del Pleno de 25 de junio de 1997).

Mociones sobre la valoración del euskera en la adjudicación de nuevas emisoras de radio. Rechazadas (Diario de Sesiones de 2 de octubre de 1997).

Moción instando al Gobierno de Navarra a remitir una comunicación sobre el estado de la Administración Local de Navarra. Rechazada (Diario de Sesiones de 10 de diciembre de 1997).

Comparecencias: 58

Sesiones de trabajo: 49

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para el estudio del sistema educativo navarro de enseñanzas no universitarias (BOPN núm. 67, de 21 de octubre de 1997).

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

Cámara de Comptos de Navarra:

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

Informe sobre la enseñanza no universitaria en Navarra.

Informe sobre el examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra de 1995.

Informe de fiscalización de la Universidad Pública de Navarra.

Informe de fiscalización sobre las ayudas públicas concedidas a las empresas Porcelanas del Norte S.A.L.; Manufacturas Navarra, S.A.L.; y Comercial Europea de Porcelanas, S.A.L.

Informe sobre el sector público local de Navarra. Ejercicio de 1995.

Informe sobre el programa de Minusválidos.

Informe sobre la gestión del personal al servicio de la Administración foral (II). Departamento de Educación.

Informe sobre la gestión de personal (III). Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Informe sobre la liquidación final de la Autovía del Norte.

PAÍS VASCO

José Manuel Castells Arteche y
Alejandro Saiz Arnaiz

Aspectos político-institucionales

Desde una perspectiva de puro dinamismo el año analizado ha sido particularmente vivo. Todo el conglomerado institucional vasco se ha movido en direcciones diversas, aunque el horizonte final esté lejos de vislumbrarse, y ni siguiera los aspectos positivos, que los ha habido, han poseído suficiente entidad para avizorar la pretendida última vuelta del camino.

La cultura del pacto se ha mantenido incólume, en su doble versión: desde las instancias centrales y desde el propio Gobierno vasco; y ello pese a los fuertes embates que han supuesto la ruptura de los pactos PNV-PSE en el Ayuntamiento de Vitoria y del PNV-PP en el Ayuntamiento de Bilbao. El eje constante del PNV en toda operación pactista o rupturista, ha reconducido finalmente toda cuestionabilidad en este ámbito al «valor entendido» del pacto en la cúspide.

Es público y notorio que el asesinato del concejal del PP Blanco Garrido, por la organización ETA, supuso un fuerte revulsivo ciudadano, indignado por las condiciones del último secuestro del funcionario de prisiones Ortega Lara. La reacción ciudadana alcanzó unas dimensiones cuantitativas desconocidas, así como una fuerte dosis de agresividad traducida en ataques contra sedes y locales de HB, igualmente sin parangón. Muchos pensamos que suponía la cota más alta en el proceso de degradación de ETA, o al menos el inicio de un proceso irreversible encaminado a la terminación a corto plazo de la violencia terrorista. Los asesinatos en diciembre de 1997 y enero de 1998 de dos concejales del PP de Rentería y Zarautz, y la prosecución de la revuelta callejera, indican que las esperanzas se hallan todavía lejos de alcanzar una cierta realidad, así como la demostración del empecinamiento de ETA en posiciones de dureza extrema.

No obstante, se constata que ha descendido en alguna medida esta revuelta en la calle, impulsada por los sectores más recalcitrantes del mundo de HB. La misma trivialización del fenómeno, al convertirse en un aspecto semifolklórico, su propio carácter doméstico al ser su objetivo esencial instituciones vascas (cajas de ahorro, ferrocarriles, autobuses de línea municipales, etc.), ha hecho que su pretendido carácter complementario de la lucha armada no haya alcanzado sus objetivos perseguidos. A destacar, con todo, que el fallo del jurado en el asunto Otegui, autor de la muerte de dos ertzainas, con su carácter absolutorio, ha supuesto un duro golpe a la ciudadanía en todos los sentidos y una cuestionabilidad adicional respecto del propio jurado en este territorio y materia.

Este año puede caracterizarse básicamente como el de la búsqueda de una

redefinición de espacios, tratando de enfocar el final de la violencia terrorista. Es preciso resaltar, en todo su alcance, que el pacto sindical entre los dos sindicatos nacionalistas, ELA y LAB, planteado inicialmente como una alternativa en el ámbito sindicalista en sentido estricto a UGT y CCOO, se ha traducido en una fuerza, junto con un sindicato agrario y el colectivo Elkarri, con voluntad de redefinir un tercer espacio entre los partidos conformantes de la mesa de Ajuriaenea y el difuso mundo inserto en la órbita de ETA-HB. La llamada a un paro y manifestación en contra de la sentencia condenatoria de la mesa nacional de HB, impulsado por los sindicatos nacionalistas, fue revocada por todos los grupos implicados, incluido el sindicato LAB, ante el asesinato del concejal de Rentería, frustrando de raíz esta iniciativa, al menos por el momento.

El sindicato nacionalista ELA, ampliamente mayoritario en la Comunidad Autónoma y con fuerte presencia en la Comunidad Foral de Navarra, que había convocado en solitario una concentración el 18 de octubre, por considerar que «un Estatuto sin competencias sociales es una estafa» («Landeia» de dicho mes), partiendo por lo tanto del agotamiento del Estatuto de Autonomía, manifiesta en diciembre y con toda rotundidad por boca de su secretario general, José Elorrieta, que «ETA sobra y estorba".

El año finaliza por lo tanto, con un enfrentamiento frontal entre las fuerzas políticas firmantes del pacto de Ajuriaenea y el revuelto colectivo de ETA-HB. La tercera vía o espacio, se diluye ante la atrocidad de los asesinatos de ETA y la posición de dureza del Gobierno del Estado. Lo que no significa que unilateralmente no se prosiga con la búsqueda de posibles salidas, de lo que es una muestra un documento sobre la pacificación aprobado por el PNV en febrero y trasladado al Gobierno tripartito.

Si bien el tema testigo, desde una perspectiva autonómica, ha estado dominado por la reforma del Concierto Económico y la renovación del cupo, cuestión sobre la que se entrará en el siguiente epígrafe, el aspecto más resaltable del año, desde el análisis interno, puede ser situado en torno a la confirmación de la realidad de Bilbao como ente metropolitano, así señalado por las Directrices de ordenación territorial aprobadas en febrero, y confirmado en octubre con la inauguración del museo Guggenheim. Se esboza así, claramente, el proyecto de convertir el Bilbao metropolitano en el centro político, económico y cultural del eje Atlántico y del resto de los Territorios Históricos. El innegable dato de que la mitad de la población de la Comunidad Autónoma se agrupa en el ámbito de dicha metrópoli, aquejada por otra parte, de la grave enfermedad del hundimiento de su industria pesada, son parámetros explicatorios de la pretensión del Gobierno e instituciones, aunque su proyección no tenga un reconocimiento consensuado firme y estable por parte de los otros Territorios Históricos.

Se denota, en coherencia, que la Diputación vizcaína se ha lanzado a una ofensiva de consolidación posicional. Simple muestra de esa voluntad es su pretensión de llevar a cabo una reforma a la baja del Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas cara a empresarios de su territorio, motivando protestas en las otras Diputaciones y una llamada al orden del Vicepresidente del Gobierno vasco. Con igual sentido y dirección, se asiste al primer conflicto positivo de competencia ante la Comisión arbitral, planteado por la Diputación de Vizcaya

frente al Gobierno vasco, con ocasión del pago a los agricultores de las ayudas directas provenientes del FEOGA-GARANTÍA.

Del mismo modo, es resaltable que persiste el «impasse» en el espacio relacional de la Comunidad foral de Navarra con la del País Vasco, y que tampoco se detectan avances en relación con el enclave de Treviño, pese a la existencia de unas declaraciones optimistas de las instituciones territoriales implicadas a principios de febrero.

También es preciso hacer notar, por su carácter sintomático, que la casi totalidad de los textos legales tramitados o en período de tramitación en las Cortes generales a lo largo de este año, ha sido objeto de negociación por el Gobierno vasco, que según fuente autorizada del mismo, arroja un balance notablemente positivo desde la estricta perspectiva de la representación vasca. De forma singular se destaca el núcleo de proyectos de ley incidentes en la comunicación social y en la reforma del concierto económico.

En materia de la telecomunicación y de los medios de comunicación social, es preciso destacar la constitución de un operador integral vasco en el estricto sector de la telecomunicación denominado EUSKATEL, SA; ello en el contexto de la apertura del mercado a un segundo operador global a nivel estatal (RETEVISION, SA).

Finalmente, todos los índices económicos revelan la buena situación de la economía vasca, especialmente del correspondiente al sector industrial, en franco proceso de recuperación.

Potestad normativa

Actividad del Parlamento

Pese a acusaciones en la prensa de una presunta apatía del Parlamento en cuanto a su función legislativa, la realidad cuantitativa de las leyes aprobadas y promulgadas es muy superior a la de años anteriores, alcanzando la cifra de 21 normas legales.

Leyes que pueden agruparse por determinados sectores materiales, de acuerdo más con exigencias coyunturales, que por planteamientos finalistas. Desde este plano, la cuestión de la hacienda autonómica ha alcanzado esta año un particular relieve, con arreglo a los iguales cambios normativos del Parlamento central, que inciden de forma directa sobre la mencionada hacienda. Con el inicio de la Ley 7/1997, que modificó determinados aspectos de los principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, estableciendo determinadas garantías y cautelas en el régimen general de concesión de ayudas y subvenciones públicas; siguiendo con las leyes 12/1997 y 13/1997, que aprobaron la liquidación de los Presupuestos generales de las Comunidades Autónomas de los ejercicios de 1994 y 1995; culminando con la ley 14/1997, que refleja, en el sistema hacendístico doméstico, las consecuencias adaptacionistas producidas por las dos leyes de las Cortes generales de 4 de agosto, en cuanto a la determinación –y los cálculos de los correspondientes ajustes– respecto de las aportaciones de las Diputaciones

forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad aplicables a los ejercicios que van de 1997 al 2001; desembocando en la ley 21/1997, aprobatoria de los presupuestos generales de la Comunidad autónoma para el ejercicio de 1998. Si este año, a efectos políticos ha sido el del concierto económico, ello se ha reflejado indudablemente en el nivel de actuación legislativa del Parlamento autonómico sobre este punto y con la consiguiente problemática de arrastre.

La cuestión del urbanismo ha tenido una relevancia inducida, comenzando por la ley 1/1997 que determinó que los ayuntamientos capitalinos debían consignar en sus presupuestos al menos una cantidad equivalente al 5 por ciento del total consignado con destino al Patrimonio municipal en suelo; y ya en aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo y con innegable rapidez, se promulga la ley 3/1997, que atribuye a los ayuntamientos el 15 por ciento del aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano y urbanizable en el planeamiento vigente.

De igual manera, pueden mencionarse dos leyes esenciales en la materia sanitaria: la ley 8/1997, de Ordenación sanitaria, que reordena las estructuras públicas de previsión de servicios sanitarios, así como el régimen de su personal, y la ley 10/1997, que con pretexto de aumentar la participación sindical modifica el Instituto vasco de Seguridad y Salud laborales.

Es de destacar que por primera vez se crea una nueva Universidad, por la ley 4/1997, conocida dicha Universidad como «Mondragón Unibertsitatea», encaminada a la preparación de cuadros medios y directivos para el complejo cooperativo de Mondragón, con naturaleza privada y desgajando la mayor parte de sus centros de la Universidad pública. Emerge de tal modo una tercera Universidad en el País, al lado de la también privada de Deusto y de la pública.

Una ley que despertó algunas suspicacias partidistas por lo conflictivo de su materia, fue la ley 5/1997, reguladora de la utilización y control de créditos destinados a gastos reservados, que seguía las pautas de la ley similar aprobada en las Cortes generales. La problemática se centró en el adecuado control parlamentario sobre dichos fondos y la posibilidad de negar al Araterko los datos sobre los usos de estas partidas. Finalmente, funcionó el consenso en el tripartito del gobierno proponente, llegándose a una fórmula pactada.

Se asiste al intento legal de revitalización de determinados órganos que llevaban un decurso inane; en esta pretensión pueden entenderse las leyes 9/1997, reguladora del Consejo económico y social vasco, la propia 10/1997, ya señalada y la 11/1997, relativa al Consejo de relaciones laborales. Se pretende, con determinadas medidas terapéuticas, conseguir superar los déficits en su interior, que estaban ocasionando un letargo cuasi total.

De disposición legal de importancia puede catalogarse la ley 18/1997, de regulación del ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales. Ley que en cuanto al conflictivo tema de la obligatoriedad en la colegiación, se remite salomónicamente a la legislación específica de cada colegio: hacer notar en este punto, que la primera de estas leyes, la 19/1997, que creó el Colegio profesional de podólogos del País Vasco, estableció la regla de la no obligatoriedad de afiliación al colegio para el ejercicio de la profesión. Ley de colegios profesionales que ha regulado exhaustivamente las relaciones de los

mismos con las diferentes Administraciones públicas, depurando su anterior naturaleza de corporación de derecho público.

Una ley que ha levantado una fuerte polémica ha sido la 16/1997, de modificación de la ley de la función pública vasca; ésta pretendía insertar en la anterior ley de la función pública de 1989, los experimentos de la legislación estatal en la materia, en cuanto a gestión de recursos humanos y a la planificación estratégica del personal, reconociéndose la posibilidad de planes de empleo y de movilidad funcional y territorial. No obstante, el punto conflictivo se ha centrado esencialmente en el procedimiento de integración en la función pública, si bien con carácter excepcional, de diversos colectivos a los que con tal finalidad, se exoneraba de la necesaria titulación, tales como los implicados por el proceso de publificación de las ikastolas y en cuanto a su personal. En el momento presente (enero 1998), la amenaza por el PSOE de presentar un recurso de inconstitucionalidad en este punto, no se ha materializado.

Dos leyes denotadoras de preocupación por los disminuidos y llamadas a solventar situaciones enojosas derivadas de esas deficiencias, son la ley 20/1997 para la promoción y garantía de la accesibilidad respecto de todo entorno o edificio, en cuanto a aquellas personas con cualquier limitación física o sensorial; creándose para tal fin un Consejo vasco para la promoción de la accesibilidad y un régimen sancionador por aquellas acciones y omisiones que entraran en contradicción con esta ley, por impedir la mencionada accesibilidad. En igual sentido, la ley 17/1997, de perros guía, que entre otros apartados de garantía de los disminuidos físicos que necesitan de tales perros, establece con igual espíritu de garantía, el derecho de libre acceso a las personas con deficiencias visuales a cualquier lugar público, acompañadas de un perro guía, sin que se les pueda prohibir este derecho.

Ley sintomática de los intereses subyacentes en juego presuntamente contradictorios entre sí, es la ley 15/1997, que modificó la ley anterior de protección de la reserva de la biosfera del Urdaibai, pretendiendo, ante las presiones de los intereses sectoriales privados, aumentar la presencia participativa en su Patronato rector de la Administración de la Comunidad autónoma y en menor medida de la representación municipal y de los representantes del sector agrícola forestal. En el único entorno vasco no degradado, la ley significa una medida de choque para perseverar en su protección y vigilancia.

Potestad reglamentaria

Indudablemente el Decreto del Gobierno de una mayor transcendencia en este periodo de tiempo es el 28/1997, que aprueba definitivamente las Directrices de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (D.O.T.).

Directrices que pretenden fijar las bases del modelo territorial vasco, partiendo de un diagnóstico del modelo económico y de la problemática de la población, para concluir en unas pautas socioeconómicas propias de una estructura espacial equilibrada. En el decurso de estas Directrices, dictadas en desarrollo de la ley de ordenación del territorio, se habían planteado las diferentes alternativas

de promoción de los territorios afectados, adoptándose finalmente una opción, aparentemente ecléctica, del reconocimiento por una parte, del carácter metropolitano de Bilbao, pero plasmándose en el interior de un sistema polinuclear vasco de capitales (Vitoria y San Sebastián). Luego, en principio al menos, se buscaba un equilibrio entre los tres territorios históricos, aun otorgándose de partida la caracterización metropolitana a Bilbao, pero sin decantarse en prioridades deducibles o consiguientes a tal declaración.

El desarrollo previsto de estas D.O.T. revelará si el modelo elegido para la sociedad neoindustrial vasca, con zonas de fuerte declive industrial y otras en plena recuperación, y con ese presente equilibrio buscado con las D.O.T., se atiene a la previsión del Decreto, o se desnivela en relación a determinado territorio, configurado en eje del sistema polinuclear ciudadano.

Un Decreto igualmente sintomático por un aspecto formal de relieve que comporta, es el Decreto 140/1997, que estableció un régimen de horarios, con topes nocturnos máximos, para los locales de hostelería y de espectáculos públicos. Recurrido este Decreto ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia por la asociación de empresarios de hostelería de Vizcaya, un Auto de esta Sala, de 6 de noviembre, basándose en la reconocible falta de un informe preceptivo del Consejo de Estado u órgano equivalente en la comunidad autónoma, y no considerando suficiente a estos efectos, con el informe de legalidad que se realiza por los servicios jurídicos centrales de la Administración autonómica, suspendió cautelarmente el Decreto. La Sección 2ª de la Sala afirma, en sus razonamientos jurídicos, que se bien los argumentos alegados por los recurrentes (perjuicios económicos, etc.) para instar la suspensión no resultan relevantes, suspende con todo la norma, citando la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre reglamentos autonómicos en desarrollo de leyes autonómicas y el preceptivo informe reseñado.

Para subsanar en principio este déficit, se dicta la norma 290/1997, que insiste en fijar los horarios de cierre de todo tipo de locales, con la posibilidad abierta de horarios especiales fijados por el Gobierno vasco.

En el interior de la reforma sanitaria, ensayada con las dos leyes de este año, se sitúa el Decreto 255/1997, por el que se regula el ente público Servicio Vasco de Salud, así como se aprueban sus Estatutos; o en similar dirección, el Decreto 77/1997 que auspicia el fijar las bases para la concertación de servicios sanitarios, por el Departamento de Sanidad.

Dos disposiciones relativas indirectamente a la seguridad ciudadana, son el Decreto 153/1997 que aprueba el Plan de protección civil de Euskadi y regula las situaciones de emergencia de una manera exhaustiva, ejercitando la plenitud de la competencia; la otra norma, es la Orden de 28 de julio que establece la estructura de la Ertzaintza en cuanto policía integral y analiza sus diferentes funciones en cuanto tal.

Al ámbito de la innovación tecnológica, de complicado encuadre en la letra del Estatuto de Autonomía que no contempló expresa y directamente esta materia, puede referirse el Decreto 35/1997, que reguló los sistemas de información y telecomunicaciones de la Administración pública de la Comunidad autónoma, así como el importante Decreto 96/1997, que constituyó la Red vasca de tecno-

logía, determinando las diferentes clases de entidades tecnológicas de investigación y la posibilidad de convenios de colaboración del Departamento de Industria con estas entidades.

La prolija regulación de las enseñanzas no universitarias ha proseguido intensamente durante este año. Indicativamente, se mencionará el Decreto 180/1997, que aprobó el currículo de bachillerato y la dimensión vasca del mismo; el Decreto 7/1997 que reguló el Consejo escolar y la designación del director de los centros docentes privados concertados; el Decreto 97/1997, que ordena el bachillerato, la formación profesional y las directrices sobre sus títulos, en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma; y el Decreto 116/1997, que determinó el procedimiento de elección de los órganos unipersonales de gobierno de los centros públicos docentes no universitarios existentes en la Comunidad autónoma.

En relación al turismo, en especial al desarrollado en zonas rurales, en fuerte expansión, debe mencionarse el Decreto 191/1997, que definió el régimen de los apartamentos turísticos, las viviendas vacacionales y los precios en cuanto a las habitaciones de casas particulares y de casas rurales.

Por último en este muestrario indicativo, en desarrollo de la ley 5/1997, debe mencionarse el Decreto 248/1997 que estableció el depósito y Registro de las declaraciones patrimoniales de aquellas autoridades que tuvieran acceso a la utilización de fondos provenientes de créditos destinados a fondos reservados, señalando quiénes estaban obligados a declarar patrimonialmente, así como los legitimados para el acceso a ese Registro.

La Planificación y previsión gubernamentales

La mención normativa precedente, quedaría parcialmente coja si no se hiciera alusión a una serie sucesiva de anteproyectos de ley aprobados durante el año por el Consejo de Gobierno y de inminente discusión en el subsiguiente trámite parlamentario. Citaré, por su importancia cualitativa, los siguientes anteproyectos que está previsto que sean aprobados antes del cierre de la legislatura:

Anteproyecto de ley de potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad autónoma, aprobado por el Consejo de Gobierno celebrado el 29 de abril, y que tiene por objeto el régimen sancionador y procedimental aplicable por todos los entes que ejerzan su potestad sancionadora en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma del País Vasco.

Anteproyecto de ley contra la exclusión social, aprobado en Consejo de Gobierno de 22 de julio que tiene por objeto regular los instrumentos de carácter social y las prestaciones económicas, que resulten necesarias para contribuir a la inserción personal, social y laboral de aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión o marginalización, por carecer de recursos económicos suficientes para desarrollar una vida independiente.

Anteproyecto de ley de protección del medio ambiente, aprobado, tras largas discusiones y debates en el interior del propio Consejo de Gobierno, el 29 de agosto. Una vez más la complejidad del entramado institucional doméstico ha complicado la aparición de este proyecto.

Anteproyecto de ley de modificación de la ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, aprobado en Consejo de Gobierno del 19 de setiembre, como consecuencia de la ley estatal 38/1997, de modificación del Concierto económico.

Anteproyecto de ley de modificación de la ley 5/1990, de elecciones al Parlamento vasco, aprobado en Consejo de Gobierno de 21 de octubre y de igual acomodación a la previa normativa estatal, con la previsión de un sistema de voto electrónico.

Anteproyecto de ley de régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado en Consejo de Gobierno del 11 de noviembre, que regula aspectos referidos a la clasificación y calificación del suelo.

Anteproyecto de ley del Deporte del País Vasco, aprobado en Consejo de Gobierno del 23 de diciembre.

Anteproyecto de ley de modificación de la ley 9/1982, por la que se crea el Ente Vasco de la Energía, aprobado por Consejo de Gobierno de 23 de diciembre, que pretende suprimir la exigencia de que las empresas a través de las cuales desarrolla dicha actividad el Ente, tengan el carácter de Sociedades Públicas.

En la parte institucional del presente informe aparecen determinadas resoluciones definitivas aprobadas en el Parlamento; por su relieve y transcendencia citaré la aprobada el 31 de enero sobre la comunicación del Gobierno acerca de las Directrices de Ordenación del Territorio; la de 21 de febrero, sobre el documento gubernamental acerca de «Política industrial. Marco general de actuación 1996-1999», en su Informe de 1996; la aprobada el 5 de junio, relativa al empleo en la Comunidad autónoma; o la toma en consideración de la proposición de ley de iniciativa popular, para una Carta de Derechos sociales, aprobada el 21 de noviembre en igual sede parlamentaria.

Transferencias

Tras la intensidad del nivel de transferencias mostrado por el año precedente, con sus cinco Decretos de traspasos de funciones y servicios en diferentes apartados materiales, durante el año 1997 no se ha producido traspaso alguno al País Vasco, salvo el relativo a los medios humanos y materiales vinculados a los impuestos especiales, que como consecuencia de la reforma legal del concierto económico, habían de gestionar las Diputaciones forales.

No obstante, al final del año estaba avanzada la negociación para el traspaso en diversas materias, aunque sin alcanzarse el necesario acuerdo entre las dos partes. Se destacaría en este punto de la negociación, las cuestiones relacionadas con las políticas activas y pasivas de empleo y la crucial cuestión de las autopistas en régimen de concesión y en su discurrir por la Comunidad Autónoma (A-1, A-68, A-8).

Se advierte de este modo, una coyuntura de semiparalización, en el proceso transferencial, muy vivo en los años anteriores. La mediatización de la fundamental negociación sobre la reforma del concierto económico y la renovación del

cupo, finalizada con beneplácito por ambas partes durante el verano, permite explicar el vacío existente en el resto de reivindicaciones competenciales expuestas en el largo listado del Gobierno y Parlamento vascos en 1992.

Conflictividad jurisdiccional

Se prosigue la pauta iniciada hace ya más de un quinquenio, de no interponer recursos ante el Tribunal Constitucional por parte de las instituciones vascas. Sí que se ha producido la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Estado frente a la ley 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad autónoma para 1997, referente a las retribuciones del personal al servicio de la Administraciones públicas vascas.

Sin embargo, han sido varias las Sentencias del alto Tribunal, en las que o bien ha sido parte la institución representativa vasca, o alcanzan una gran incidencia sobre esta Comunidad. A título de ejemplo, pueden mencionarse la STC 28/1997, sobre deslinde de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente; la STC 37/1997, acerca del sistema nacional de compensación electrónica en el Banco de España, legislación mercantil y ordenación del crédito y la banca; la STC 61/1997, sobre la ley de régimen del suelo y ordenación urbana; la STC 71/1997, sobre fondo nacional, y su gestión por la Comunidades Autónomas en materias concurrentes (cultura), etc.

Más activa ha sido la línea conflictiva planteada ante la jurisdicción contencioso-administrativa y teniendo como partes normalmente a la Administración del Estado y al Gobierno vasco. Ante el Tribunal Superior de Justicia y actuando como demandante la Administración del Estado y como demandado el Gobierno vasco puede mencionarse el recurso nº 504/1997, contra el Decreto 267/1996, de 19 de noviembre, sobre retribuciones de los funcionarios de las Administraciones públicas vascas para 1996; el recurso nº 1477/1997, contra el Decreto 1/1997, de 7 de enero, sobre autorización y control de establecimientos y servicios de atención farmacéutica, dedicados a la distribución de medicamentos veterinarios y de las unidades de fabricación de piensos medicamentosos.

Es preciso destacar los recursos números 2671/1993, 2678/1993 y 2679/1993, planteados ese año ante el Tribunal Superior de Justicia por la Administración del Estado y frente a determinadas normas forales, de medidas de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica, siendo coadyuvante el Gobierno vasco; alusión no porque se haya dictado sentencia este año, sino por la razón de haber recaído un Auto (30 de julio) por el que el Tribunal suspende el término para dictar sentencia, hasta que no se pronuncie la Corte de Justicia de la Unión Europea, sobre la cuestión de la interpretación que plantea la Sala en relación al artículo 52 del Tratado y dichas normas forales.

Ante el Tribunal Supremo se han interpuesto sendos recursos por el Gobierno vasco contra la Administración del Estado; uno planteado contra el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se excluye a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los destinatarios de las subvenciones para los programas específicos del Plan Marco de Modernización del Comercio interior; el

segundo recurso es contra igual Acuerdo del Consejo de Ministros, que excluye a la Comunidad Autónoma del País Vasco de la distribución territorial de los fondos correspondientes al Plan Marco de competitividad del Turismo español.

Se plantea de tal modo un conflicto entre ambas Administraciones sobre la financiación de los denominados Planes nacionales, que se articula a través de diversas fórmulas (convenios, subvenciones, etc.). Por parte de la Administración del Estado se arguye que proporcionando tales Planes cobertura a actuaciones en materias que han sido objeto de transferencia, no le corresponde su financiación en el caso del País Vasco y Navarra, territorios que disponen del concierto y convenio económico. Por parte de la Administración vasca se contraargumenta que si el Estado actúa al amparo de una competencia exclusiva, le corresponde la financiación en todo su territorio, sin razón para exclusiones por razón del diferente régimen hacendístico.

El año 1997 presenta también diversas Sentencias de los Tribunales Contencioso-administrativos, en recursos en los que ha intervenido como partes las dos reseñadas. Así, puede aludirse a la Sentencia estimatoria del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en recurso planteado por el Gobierno vasco contra el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo regional del País Vasco (Recurso nº 1646/1994); la Sentencia, desestimatoria esta vez, del mismo Tribunal en recurso nº 1528/1993, contra la Orden del Gobierno vasco por la que establecía un sistema integrado del gestión y control de los regímenes de ayudas comunitarias en materia de superficies agrarias dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Igualmente, es citable la Sentencia del Tribunal Supremo, actuando de demandante el Gobierno vasco contra el Real Decreto 1343/1992, de desarrollo de la ley 13/1992, de recursos propios y supervisión de base consolidada de las Entidades financieras. La sentencia fue desestimatoria.

Finalmente, puede aludirse a un Auto del Tribunal Superior de Justicia en recurso interpuesto por los Gobiernos de Cantabria y Asturias contra la Resolución de la Dirección de tráfico de la Consejería de Interior del Gobierno vasco, que prohibía la circulación de camiones pasados durante los fines de semana y festivos, disposición dictada con el fin previsible de mejorar la seguridad vial. El Auto se muestra, frente a los recurrentes, favorable a dicha restricción y a su no suspensión, por considerar preferente el interés público defendido con la norma de la Consejería de Interior, basándose en esa seguridad vial, afectada por la afluencia del tráfico pesado en las carreteras de Euskadi y la acumulación de camiones en la frontera francesa durante el fin de semana; prevalencia del interés público frente a los perjuicios económicos o constitucionales alegados por los recurrentes, desestimando plenamente tal pretensión.

Reforma administrativa

Se ha proseguido con la operación y el proceso trazado en este ámbito desde el Informe de CORAME sobre modernización administrativa, con pautas miméticas a las perseguidas el año anterior. Desde esta perspectiva, se entiende el

Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan de amortización de vacantes dotadas y no cubiertas desde el 31 de diciembre de 1994 en el seno de la Administración general de la Comunidad y de sus organismos autónomos (Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de 11 de marzo).

Del mismo modo, la Orden de 18 de marzo de 1997, del Consejero de Hacienda y Administración pública (B.O.C.A. del 11 de abril), por la que se establece el procedimiento de ejecución del Plan de jubilaciones voluntarias incentivadas.

También, al igual que la Ley 10/1996, de presupuestos generales, la equivalente para el período de 1998 (B.O.C.A. de 31 de diciembre de 1997), reitera la fórmula de reorganización posible de las delegaciones territoriales del Gobierno vasco (disposición adicional 8 de esta ley), demostración del escaso avance alcanzado en esta operación desde su enunciación inicial.

Finalmente, hacer notar que con ocasión de la discusión parlamentaria de los presupuestos generales de la Comunidad autónoma, a instancias del Partido Popular se propuso iniciar de inmediato una política decidida de privatización del potente núcleo de empresas públicas, con referencia especial al Ente Vasco para la Energía y Gas de Euskadi; la respuesta del gobierno tripartito fue cautelosa, sin cerrarse a posibles futuras privatizaciones, pero sin aceptar la iniciación formal del proceso para el próximo año. De todos modos, las reformas normativas en curso a lo largo del año, anuncian, más o menos explícitamente, la preparación de un cambio en la gestión de los servicios públicos, en la dirección de su privatización, al menos tendencialmente.

Valoración global

Si 1997 puede calificarse como el año del nuevo concierto económico y de la renovación del cupo, mediatizando por su peso la correlación de fuerzas a todos los niveles, comenzando con el estrechamiento del pacto del PNV con el partido en el gobierno del Estado y su correlativo distanciamiento con el PSOE, que se abstendría finalmente en la votación de las Cortes generales sobre las leyes del concierto y cupo, el año político ha supuesto nuevos realineamientos en diversas direcciones. La extensión del polo sindical representado inicialmente por ELA y LAB, hacia otros grupos políticos, hasta configurarse en un tercer espacio o fuerza, equidistante entre «la tetrapléjica» Mesa de Ajuriaenea (según Arzallus) y el agrupamiento en derredor de HB-ETA, significa un dato nuevo de alcance todavía no suficientemente clarificado, en momentos en que se presenta por algunos con vigor la tesis del final negociado de la violencia terrorista.

También se ha detectado la irrupción en el escenario de lo que algunos autores (Juaristi, Zallo) han denominado el despertar o la rebelión de los hijos de la inmigración, teniendo por tal la emergencia novedosa de un radicalismo anti ETA fundamentalmente en lugares de población de inmigración masiva en décadas anteriores. Si la tesis de las dos comunidades (autóctona-inmigrante) parecía felizmente superada por la integración en la síntesis de la actual generación, es cierto, y preocupante, que la aparición de un brote visceralmente contrario a la

lucha armada, comprensible y hasta justificable pero de fácil manipulación en la dirección de un rechazo de las instituciones y señas de identidad vascas, puede configurarse en una realidad a corto plazo. La existencia de un grupo, Unidad Alavesa, que proclama su antinacionalismo a través de un extremo foralismo, se entiende sólo en este contexto de revisión del propio modelo estatutario, de quiebra de la cohesión territorial de un País vertebrado únicamente por la norma institucional básica.

En su discurso de fin de este año, el Presidente Ardanza –que había anunciado su no presentación a la reelección para dicho cargo–, realizó un balance final de sus trece años de mandato. En la parte positiva, el indudable avance del autogobierno, la recuperación económica y la calidad de vida alcanzado; en especial el logro del concierto económico ampliado; en la parte negativa, el desempleo galopante y sobre todo, la prosecución del terrorismo de ETA, en vísperas del 30 aniversario de su primer asesinato. Sí que se puede afirmar que se ha avanzado en la pacificación, y sin embargo el mes de diciembre concluía con la resaca de una organización terrorista todavía con capacidad operativa. Ardanza emplazó expresamente a ETA a «que asuma también su riesgo y dé la palabra al pueblo» reproduciendo los palabras del Elorrieta: ETA hoy sobra y estorba.

La cultura del pacto político en las esferas del poder, se mantiene pese a todo tipo de avatares. El próximo año es el de una elecciones autonómicas de singular importancia. Los ecos adelantados de las mismas, se han percibido a lo largo y ancho de 1997, año que pudiendo ser definitivo en determinados aspectos, se ha limitado a ser de mera transición en espera de tiempos mejores.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios

Total de parlamentarios: 75

Composición de los Grupos a 31-XII-97

Nacionalistas Vascos: 22 parlamentarios

Socialistas Vascos: 12 parlamentarios

Ezker Abertzalea (HB): 11 parlamentarios

Popular Vasco: 11 parlamentarios

Eusko Alkartasuna: 8 parlamentarios

Izquierda Unida: 6 parlamentarios

Foralista Alavés (UA): 4 parlamentarios

Mixto: 1 parlamentario (procedente del Grupo Foralista Alavés)

Estructura del Gobierno

Gobierno tripartito PNV-PSE-EA

Presidente: José Antonio Ardanza Garro (PNV)

Número de Consejerías: 10. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es el Consejero de Hacienda y Administración Pública

Hacienda y Administración Pública: J.J. Ibarretxe

Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social: F. Egea

Interior: J.M. Atutxa

Industria, Agricultura y Pesca: J. Retegui

Educación, Universidades e Investigación: I. Oliveri

Sanidad: I. Azkuna

Cultura: M.C. Garmendia

Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente: P. Ormazabal

Transportes y Obras Públicas: J.A. Maturana

Comercio, Consumo y Turismo: R. Díez

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 22 escaños; PSE-PSOE, 12 escaños; EA, 8 escaños (42 parlamentarios sobre el total de 75).

Composición de Gobierno: tripartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y cinco Departamentos; PSE, tres Departamentos; EA, dos Departamentos.

Cambios en el Gobierno

El nuevo titular de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, F. Egea, sustituyó a R. Jaúregui al incorporarse éste a la Secretaría de Política Autonómica del PSOE tras el Congreso Federal de dicho Partido celebrado en 1997.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No hubo.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Debate y resolución definitiva sobre la comunicación del Gobierno sobre Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi (31 de enero).

Debate y resolución definitiva sobre la comunicación del Gobierno sobre el documento «Política industrial. Marco general de actuación 1996-1999». Informe 1996 (21 de febrero).

Debate y resolución definitiva sobre la comunicación del Gobierno sobre «Plan de actuación para el desarrollo del Medio Rural Vasco 1997-2000» (16 de mayo).

Debate y resolución definitiva de la comunicación del Gobierno relativa al empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco (5 de junio).

Debate sobre política general (26 de setiembre).

Debate y resolución definitiva en relación con la toma en consideración de la proposición de ley de iniciativa popular para una Carta de Derechos Sociales (21 de noviembre).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna. La Ponencia constituida al inicio de la Legislatura continúa sus trabajos para la elaboración de un nuevo Reglamento.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de carácter general de la Presidencia del Parlamento Vasco en relación con la tramitación parlamentaria de las cuestiones de competencia ante la Comisión Arbitral (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 7 de febrero, núm. 105). Esta resolución fue posteriormente modificada por otra de fecha 25 de febrero (Boletín de 28 de febrero, núm. 108).

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

De la actividad del *Tribunal Vasco de Cuentas Públicas* pueden resaltarse los siguientes aspectos (se citan las fechas de aprobación de los Informes por el Pleno del Tribunal):

Informe-Diagnóstico de los Ayuntamientos de Euskadi 1994 (24 de enero).

Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco 1994 (13 de marzo).

Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Bilbao 1994 (13 de marzo).

Informe de las Sociedades con participación minoritaria de la Administración General de la CAPV (20 de marzo).

Análisis comparativo de los Ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes 1994 (24 de abril).

Informe de fiscalización de la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Euskadi 1995. Organismos Autónomos y Sociedades Públicas (18 de julio).

Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Gipuzkoa para 1995 (3 de julio).

Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Bizkaia para 1995 (3 de julio).

Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Alava para 1996 (27 de noviembre).

Informe de fiscalización del ferrocarril metropolitano de Bilbao 1996 (22 de diciembre).

Informe de fiscalización de la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Euskadi 1996. Organismos Autónomos y Sociedades Públicas (22 de diciembre).

De la actividad del *Ararteko* (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma) se ponen de relieve los siguientes aspectos: Durante 1997 se tramitaron un total de 1991 expedientes de queja; las actividades de oficio iniciadas por la

Institución se elevaron a 79. El Informe anual correspondiente a 1996 fue publicado en el Boletín del Parlamento con fecha 23 de octubre de 1997; su debate ante la Comisión de Derechos Humanos se celebró el 12 de junio, y el 26 de junio ante el Pleno.

Informe extraordinario: «La atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección en la Comunidad Autónoma Vasca» (fue elevado a la Presidencia del Parlamento el día 14 de octubre, y publicado en el Boletín del Parlamento Vasco de 23 de octubre).

Comisión Arbitral del País Vasco

La Comisión Arbitral se constituyó formalmente el 23 de diciembre de 1996. Durante el año 1997 no se ha publicado ninguna decisión de la misma.

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Aspectos generales

Una primera valoración de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante este año permite afirmar que la producción jurisprudencial no ofrece novedades de especial relevancia respecto de los criterios asentados en los últimos años sobre la delimitación competencial, excepción hecha del contenido previsible de la STC 61/1997, de 20 de marzo, referida a los recursos planteados contra la legislación reguladora del régimen jurídico del suelo urbano. Esta previsibilidad, obviamente, se ha cimentado en los criterios interpretativos que ya el año anterior estableció, la no menos significativa decisión del Tribunal expresada en su STC 118/1996 acerca del significado constitucional de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE.

En relación a 1996, el número de sentencias con contenido competencial ha descendido este año respecto del apreciable ascenso experimentado entonces (8 en 1995 por 23 en 1996). Durante el presente, el número es de 16, cantidad que resulta inferior a las 23 del año pasado. No obstante conviene precisar que el descenso queda matizado porque varias de estas sentencias, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 83 de la LOTC, se pronuncian sobre un objeto integrado por varios recursos de inconstitucionalidad o conflictos positivos de competencia, que han sido acumulados.

Durante este año, el TC ha resuelto asuntos que proceden de actuaciones que proceden, en 5 supuestos, del año 1987; en 3 de 1988, en 5 de 1989, en 2 de 1990 y, finalmente, en 2 de 1992. Estos datos proporcionan una media de retraso de siete años y medio para resolver las controversias competenciales, cifra que parece razonable considerar como excesiva, atendidas, por un lado, la alta función interpretativa que acerca del bloque de la constitucionalidad tiene atribuida el Tribunal Constitucional y, por otro, la necesidad de disponer de un marco normativo clarificado para el pleno ejercicio de las respectivas competencias. El excesivo transcurso del tiempo es evidente que no ayuda a dicho objetivo.

Entre las disposiciones que este año han sido objeto de enjuiciamiento destacan entre otras, por ejemplo, las siguientes: de 1987, la *Ley 21/1987, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración de la Generalidad*, la *Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual* y la *Ley 8/1987, de 8 de junio de Regulación de los Planes de Pensiones*; de 1988, el *Convenio acordado entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Defensa, sobre Régimen, Promoción y Funcionamiento de Centros de Enseñanza, aprobado por el Real Decreto 295/1988, de 28 de marzo* y la *Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores*; de 1989, el *Decreto del Gobierno Vasco*

60/1989, de 21 de marzo, por el que se garantiza el mantenimiento del servicio de estiba y desestiba en el Puerto Autónomo de Bilbao, la *Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza*; de 1990, *la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*; y de 1992, el *Texto Refundido de la Ley 8/1990, sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto-legislativo 1/1992, de 26 de junio*, o también el caso singular de la *Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pronunciada el 20 de noviembre de 1992, que confirmó una anterior de la Audiencia Territorial de Valencia en relación a los recursos presentados contra el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Universidad de Valencia de 20 de julio de 1986.*

El estudio de las sentencias emitidas este año pone de relieve un dato que, por otra parte, viene siendo una constante en los últimos años: el valor de los precedentes jurisprudenciales en la gran mayoría de sentencias del Tribunal. Como no podía ser de otra manera, la influencia de la doctrina sentada en años anteriores permite en la actualidad a la jurisdicción constitucional llevar a cabo construcciones doctrinales que en gran parte son tributarias de los criterios interpretativos establecidos en resoluciones anteriores. Un buen ejemplo, como se expone al principio de este apartado del Informe, lo constituye la STC 61/1997 cuyo planteamiento sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE es cumplida reproducción de lo ya razonado en la STC 118/1996 con motivo del recurso de la *Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre*. Como resulta lógico, el criterio sostenido en esta última no podía ser obviado en la primera, si no era a fuer de generar una notable incertidumbre en los más diversos ámbitos jurídicos, circunstancia ésta que el Tribunal siempre ha de procurar evitar y, en general, así lo ha hecho en la importante trayectoria institucional de la que es protagonista. Esta línea de continuidad respecto de la propia doctrina no impide apuntar en este año la existencia de algún indicio de cambio sobre otros temas, también en la STC 61/1997, al que se hará referencia más adelante.

En cuanto a los datos estadísticos que ofrecen las sentencias pronunciadas este año destaca el equilibrio existente entre los procedimientos que iniciaron la controversia competencial. En 7 supuestos el fallo resuelve recursos de inconstitucionalidad mientras que en 8 se pronuncia a fin de determinar la titularidad competencial en un conflicto positivo de competencias. Residualmente se registran un supuesto de cuestión de inconstitucionalidad y otro de recurso de amparo, en dos sentencias cuyo objeto se basa, respectivamente, en una discrepancia competencial (STC 28/1997) o en la dimensión autonómica del ejercicio de un derecho en una administración pública de naturaleza institucional (STC 75/1997).

Las materias competenciales afectadas muestran una gran diversidad. Entre las que generan sentencias de mayor relevancia destacan, sin duda, el urbanismo, la propiedad intelectual, la legislación mercantil, las lenguas oficiales, la caza, la cultura, etc.

En cuanto al sentido de los fallos es preciso subrayar que sólo 4 sentencias son absolutamente desestimatorias de la pretensiones de la parte recurrente; el resto es en su mayoría parcialmente estimativo y, en ocasiones –no hay que olvi-

darlo– lo es muy parcialmente. No obstante, entre las sentencias de fallo desestimativo, dos de las mismas son de naturaleza interpretativa.

Consideraciones específicas

En los últimos años, en este apartado del Informe se ha podido constatar la especial relevancia que presentan las cuestiones de orden procesal en la jurisprudencia constitucional. La especialidad del procedimiento constitucional se pone de manifiesto en un buen número de sentencias en las que las pretensiones de las partes y la resolución de la controversia competencial que subyace depende, en ocasiones, de forma decisiva de aspectos de orden procesal a los que el Tribunal atribuye una importancia que puede llegar a ser decisoria para la resolución del conflicto competencial.

En el análisis de las 16 sentencias registradas este año, aparecen temas que inciden sobre lugares que ya son comunes en la doctrina del Tribunal Constitucional, construida a lo largo de más de tres lustros de funcionamiento. Pero ello no es óbice para que aparezcan nuevas cuestiones de interés relacionadas con el sistema constitucional de distribución de competencias. Incluso en un año en el que, excepción hecha de la, por otra parte, previsible decisión contenida en STC 61/1997 y algunas cuestiones conexas a ella, las novedades, ciertamente, escasean. Los temas más relevantes a destacar son los siguientes:

1) Las cuestiones de orden procesal.

2) La delimitación material de la competencias y la problemática habitual sobre la objetivación de los contornos de la legislación básica.

3) De nuevo, la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, así como el uso del título competencial del art. 149.1.1ª CE como criterio de atribución competencial: la STC 61/1997.

4) Otras cuestiones: el régimen de las lenguas autonómicas, el territorio como límite del autogobierno, los efectos supraterritoriales de las competencias, la ejecución de las subvenciones, etc.

1.– Las cuestiones de orden procesal

a) Sobre el significado del conflicto positivo de competencias.

El procedimiento del conflicto positivo de competencias no puede ser entendido en ningún caso como una forma de control preventivo de posibles transgresiones competenciales. No es ésta la función de un procedimiento, cuya razón de ser es resolver una controversia competencial explicitada en la *vindicatio potestatis* sobre una materia competencial que es objeto de la controversia entre dos administraciones públicas. No es la primera ocasión en la que el TC se pronuncia al respecto; en la misma línea argumental, la STC 15/1997 se remite a la STC 13/88 para recordar que «*el conflicto de competencias no tiene como función la de prevenir posibles interpretaciones contrarias a la Constitución por parte de quienes están llamados a aplicar disposiciones delimitadoras de competencias*».

Pero la singularidad del caso que ahora se plantea aquí, radica en la duda que plantea una disposición autonómica –el Decreto 411/1987 de la Generalidad de Cataluña– sobre qué deba entenderse acerca del ámbito territorial y alcance contenido en la referencia a los «distintos mercados», en los que el ente autonómico pueda llevar a cabo una política de promoción de los productos comerciales catalanes. El planteamiento de la defensa del Estado consiste en sostener que dicha referencia engloba tanto el mercado interior propio como el de otras Comunidades Autónomas y los mercados internacionales, lo cual trae como consecuencia una invasión competencial. Sin embargo, razonablemente el TC considera que, si bien dicha posibilidad no queda excluida, no es la única que pueda ser posible. No es una consecuencia automática e indeclinable, por lo que afirmar que la referencia genérica a los mercados conlleva una lesión del sistema de distribución de competencias constituye un apriorismo sobre el que el TC no puede llegar a pronunciarse, justamente porque no invoca lo único que en este proceso es preciso invocar, que no es otra cosa que concretar cuál es la competencia invadida; pero desde luego, no prevenir sobre posibles interpretaciones contrarias a la CE. A este respecto, es preciso recordar que una sentencia interpretativa cobra sentido cuando, desestimando las pretensiones contenidas en el recurso o conflicto planteados, el TC decide que la norma impugnada puede ser mantenida en el seno del ordenamiento jurídico; a condición, por ejemplo, de que se interprete de acuerdo con los criterios fijados por él. Pero para ello es condición necesaria, invocar como propia una competencia que se entiende explícitamente invadida por un acto, resolución o disposición de la otra administración. En consecuencia, cuando no existe la *vindicatio potestatis*, la jurisdicción constitucional no puede pronunciarse de forma preventiva.

En la STC 87/1997 aparece otra característica importante del conflicto positivo –puesta ya de relieve en la STC 243/93– según la cual en este procedimiento constitucional pueden plantearse «*tanto reivindicaciones de la titularidad de las competencias controvertidas como denuncias relativas al ejercicio extralimitado de una competencia, con menoscabo de la que es propia...*». Este planteamiento sobre la naturaleza del conflicto positivo trae causa de los antecedentes de la STC 87/1997, en los que el Abogado del Estado alega que la pretensión de la Generalidad de Cataluña sobre la lengua en la que deben ser redactados los asientos en el Registro Mercantil no es un conflicto competencial sino un problema de legalidad ordinaria (el art. 36.1 del Reglamento del Registro Mercantil dice lo siguiente: «*los asientos del registro se redactarán en lengua castellana ajustados a los modelos oficiales aprobados y a las instrucciones impartidas por la Dirección General de los registros y del Notariado*»). El TC considera que si bien es cierto que la representación autonómica no se basa tanto en la reivindicación de la titularidad para establecer la lengua en la que deben redactarse los asientos registrales, cuanto en la afirmación de que el Estado, al ejercer esta competencia, ha desconocido o menoscabado diversas competencias autonómicas, ello no es obstáculo para que la controversia competencial se haya manifestado; y, por tanto, no hay impedimento para que el TC se pronuncie.

b) Los límites de la interpretación conforme a la Constitución, con respecto a la relación de adecuación de la ley de desarrollo a la ley básica.

La interpretación de una ley conforme a la Constitución es una solución hermenéutica que se arbitra para mantener en el seno del ordenamiento jurídico vigente una norma cuya constitucionalidad es cuestionada. El límite se encuentra en el sentido de la propia norma enjuiciada, de tal manera que el objetivo del intérprete tendente a evitar la solución siempre traumática de la declaración de inconstitucionalidad, no puede conllevar una interpretación tan forzada que supere los márgenes que la norma permite, atribuyéndole un significado que en ningún es susceptible de admitir. Obviamente, se trata de un criterio aplicable a cualquier ámbito material regulado por la ley. Por esta razón, en su STC 16/1997, el Tribunal frena el intento de una interpretación conforme a la Constitución de una ley autonómica –la *Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza*– porque «*la interpretación de un precepto con el fin de que resulte conforme a la Constitución es un instrumento hermenéutico que no puede utilizarse de forma absoluta e indiscriminada*». Se trata de un tipo de interpretación que demandaba del Tribunal la Comunidad Autónoma de Asturias en relación al régimen sancionatorio contenido en la citada Ley de Caza, que establecía unos límites para la fijación de la cuantía notoriamente más benévolos que los determinados por la norma básica estatal (la *Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*). Esta diferencia, que deviene inconstitucional no puede ser subsanada a través del método de la interpretación conforme porque ello no resulta posible; a mayor abundamiento, y ya situados en la cuestión sustantiva de esta sentencia (la conservación de espacios naturales, etc.), el Tribunal se remite a la STC 196/96 a la que se hacía referencia el pasado año, para recordar que «*la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida a disminuida*».

c) De nuevo, los efectos de la modificación posterior del ordenamiento en relación al objeto de la controversia competencial.

Un primer caso se plantea cuando la ley objeto del proceso ha sido ulteriormente modificada como consecuencia de la derogación de la norma impugnada; y, más específicamente, cuando esta circunstancia se produce en el marco del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El TC dispone al respecto de una doctrina ya asentada (SSTC 17/81; 95/88 y 332/93) que reproduce este año en su STC 28/1997, según la cual, a diferencia de lo que acontece en el recurso de inconstitucionalidad, en el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad, «*la derogación sobrevenida de la norma legal objeto del proceso no impide el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada en el proceso a quo puede hacer necesario el pronunciamiento del TC*». Y es lógico que sea así, porque en la medida que en el control indirecto de constitucionalidad promovido por los órganos dependientes del Poder Judicial, el fallo que dicten depende de la validez de la ley aplicable al caso, no puede rechazarse *a radice* que la norma derogada pueda, en algún caso, seguir teniendo incidencia en la controversia competencial.

Un segundo supuesto es el que plantea la misma STC 28/1997 cuando en el planteamiento –de nuevo– de la cuestión de inconstitucionalidad basada en problemas de orden competencial, el órgano judicial yerra en la identificación de la legislación básica estatal aplicable al caso. Como ya se ha resuelto en ocasiones anteriores (STC 170/89), el error de identificación de la legislación básica estatal padecido por el órgano judicial que plantea la cuestión –en este caso, una Sala del Tribunal Supremo– no afecta a la viabilidad y enjuiciamiento de la misma, «*pues cuando la duda de constitucionalidad se basa (...) en un problema de delimitación competencial, habrá de estarse para su resolución a la legislación básica del Estado, vigente al tiempo de su enjuiciamiento*». Esta controversia procesal viene trufada de una importante dimensión competencial trae causa de los siguientes antecedentes: al tiempo de plantear el TS la duda de constitucionalidad sobre determinados preceptos de las leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984 y 3/1984 (respectivamente, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales y de Interés Especial y de Declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés), la legislación estatal básica sobre la materia estaba regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y no ya en la ley preconstitucional 15/1975. El TC comprende, con buen criterio, que el error del órgano judicial promotor, imputable probablemente –atendidos los antecedentes– a una más que deficiente diligencia jurídica, era subsanable en aras de preservar, con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, la más adecuada delimitación de las competencias controvertidas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

El tercer supuesto versa específicamente sobre los efectos de la derogación de una ley que ha sido objeto de un procedimiento en el que se dilucidan controversias competenciales. En el marco de los temas de orden procesal, es sin duda el que ofrece un mayor interés. En síntesis, el tema se suscita como consecuencia de las sucesivas modificaciones que se han operado sobre la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, como consecuencia de la incorporación al ordenamiento jurídico español del derecho comunitario europeo; dichas modificaciones provocaron que, finalmente, las Cortes Generales autorizaran al Gobierno la refundición de textos sobre esta materia, resultado de lo cual fue el Decreto-Legislativo 1/1996, de 12 de abril. Con estos antecedentes, el problema procesal que plantea la STC 196/1997 se centra en la determinación de su objeto, porque desde la presentación del conflicto de competencias por los gobiernos vasco y catalán –en relación al contenido de la Ley 22/1987– se produjeron las modificaciones descritas que condujeron al Decreto-Legislativo 1/1996 norma, que conviene precisarlo, no fue recurrida por los órganos autonómicos citados.

Hasta ahora, la doctrina del Tribunal era que si la norma objeto de un conflicto resultaba derogada por otra posterior, la consecuencia era la pérdida del objeto del conflicto mismo y, por tanto, resultaba improcedente que la controversia sea resolviese mediante una sentencia del Tribunal. La regla general era, pues, que en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad –ya hemos visto que el criterio en el procedimiento de la cuestión es distinto– la derogación de la norma extingue el objeto. No obstante, la STC 196/1997 introduce un elemento novedoso que consiste, esencialmente, en lo siguiente: para abordar el objeto de

una controversia competencial se hace necesario huir de todo automatismo en relación a las normas que confluyen sobre el caso, en especial cuando se dilucidan contenciosos competenciales, como es el suscitado en relación a la Ley de Propiedad Intelectual de 1987 (LPI) y también respecto de su Texto Refundido de 1996 (TRLPI). ¿Qué quiere decir ello? A juicio del Tribunal, el hecho de que la LPI haya sido derogada por el TRLPI (que, hay que recordar que no fue recurrido), no presenta obstáculo insalvable para su enjuiciamiento. En este sentido, el alto Tribunal considera que debe pronunciarse también sobre el TRLPI porque como tal no puede innovar el ordenamiento jurídico anteriormente derogado y que había sido objeto de la refundición. Incluso, es más que probable, como se demuestra en este caso, que el texto refundido incorpore la reproducción literal de normas anteriores que ya han sido derogadas. Es decir, aunque la norma posterior no haya sido recurrida, si de su contenido de colige que la controversia competencial permanece, nada impide que el TC puede extender su potestad de enjuiciamiento sobre la citada norma. Parece lógico que ello sea así por razones de evidente economía procesal y, sobre todo, porque aunque en el supuesto de la STC 196/1997 no ha sido así, no resultaría extraño que el TRLPI también hubiese sido recurrido. Parece evidente, pues, que el loable criterio del TC consiste en mantener la posibilidad de pronunciarse siempre que la controversia competencial siga viva sin, por tanto, otorgar un valor absoluto –en términos procesales– a la derogación operada sobre la ley que fue objeto primigenio de la controversia.

Esta conclusión, ciertamente, no altera el planteamiento sostenido por el TC también este año en la STC 61/1997 sobre la legislación del suelo –donde también se produce una derogación de la legislación anterior (Ley 8/1990) por un texto refundido (el TRLS de 1992)– en la que se llega a la solución de que no es necesario examinar la norma anterior, por haber sido derogada por un texto que carece de fuerza innovadora y que, a diferencia del caso del TRLPI, sí fue recurrido ante el TC.

d) A propósito de la interpretación expansiva del artículo 39 LOT.

Dicho precepto establece lo siguiente: «*1.– Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia. 2.– El Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso*».

En la STC 133/1997, se estiman las pretensiones de la Generalidad de Cataluña y se declara inconstitucional el artículo 45 de la *Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores*, por vulnerar los dispuesto en el artículo 9.20 del Estatuto de Autonomía. Dicha Ley fue también recurrida por el Gobierno del País Vasco pero, el precepto en cuestión no formó parte del objeto normativo de la controversia planteada por la citada Comunidad Autónoma; es decir, no fue recurrido por ella. Sin embargo, el TC lo declara también inaplicable en el País Vasco.

Este planteamiento expansivo del artículo 39 LOTC resulta relevante porque el TC no se detiene en argumentar las razones que le llevan a extender el ámbito de su enjuiciamiento respecto de la norma respectiva del Estatuto Vasco, cuando esta Comunidad Autónoma no llegó a recurrir el precepto de la Ley 24/1988. Probablemente el simple hecho de la presencia procesal del País Vasco en la condición de parte, habilita al TC para extender el juicio de la norma estatal impugnada, también respecto de la norma institucional básica de un sujeto que –a diferencias de otros– no ha tenido razones para impugnarla. Sobre todo cuando la descripción del ámbito material de la competencia en el artículo 10.29 del Estatuto de Autonomía del País Vasco –los centros de contratación de valores– es similar a la establecida por su homólogo catalán (art. 9.20 EA Cat). Cabe entender, en este sentido, que la referencia que el art. 39.2 de la LOTC hace al precepto constitucional infringido, incluye también al precepto estatutario como elemento integrante del llamado bloque de la constitucionalidad. Y, además, hay que entender también que cuando la LOTC se refiere al requisito de que el precepto al que se extiende la declaración de inconstitucionalidad «*...haya sido o no invocado en el curso del proceso*», ello no supone que la citada invocación deba corresponder únicamente a la misma parte que lo impugnó, sino que es posible que también sea otra –como el País Vasco, en este caso– u otras que no lo hicieron pero que por conexión les afecta. Parece, no obstante, que la condición necesaria para que ello sea así es la de haber comparecido en el procedimiento. En esta tesitura, no sería irrazonable sostener que, en la práctica, los efectos de la sentencia en cuestión se extendiesen a otras CCAA no comparecientes, pero cuyos Estatutos manifiestan también una coincidencia de contenido sobre la materia competencial que el precepto de la ley estatal lesiona.

e) Sobre los efectos de la incoherencia entre los preceptos invocados en el requerimiento de incompetencia y los que lo son en la formulación del conflicto.

La STC 133/1997 plantea también otro tema de indudable importancia procesal, cuando el Abogado del Estado considera que en relación a los *Reales Decretos 276/1989, sobre Sociedades y Agencias de Valores* y *276/1989, sobre Sociedades Rectoras y miembros de Bolsas de Valores y Fianza Colectiva*, el conflicto positivo ha sido mal planteado porque la representación del País Vasco ha invocado preceptos que no lo fueron en el requerimiento, lo cual debería impedir al TC abordar el fondo de la cuestión competencial. A este respecto, la doctrina del TC es terminante cuando afirma que si ello es así, el conflicto ha de entenderse como no planteado. Pero el problema que se suscita en esta sentencia no es exactamente de este tenor. Porque, en realidad, no es que el Gobierno Vasco hubiese obviado en la fase procesal del requerimiento la referencia a los preceptos que consideraba lesionados por la norma estatal impugnada, sino que lo hacía de forma subsidiaria, es decir sólo en el supuesto de que no hubiese sido atendida la pretensión principal. En consecuencia, atendidos estos antecedentes procesales, y habida cuenta que la finalidad del requerimiento competencial (art. 63 LOTC) «*es el de apurar las posibilidades de resolución convencional del conflicto, ha de entenderse –dice el TC– que en aquél se han de incluir también los preceptos sobre los que subsidiariamente se invoca la nulidad por invasión*

competencial». De esta forma el TC siempre podrá entrar a entender sobre las cuestiones competenciales de fondo.

2.– La delimitación material de las competencias y la problemática habitual sobre la objetivación de los contornos de la legislación básica

Aún cuando éste es un apartado de constante presencia en el Informe sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, el presente año no ofrece especiales aportaciones jurisprudenciales al respecto. Ciertamente, se constata como es regla desde hace años, un permanente esfuerzo en la delimitación material de la competencias, así como una continuada remisión a la doctrina sobre la legislación básica. Desde luego, a estas alturas no podía ser de otra forma, pero escasas novedades pueden añadirse a esta conclusión.

La construcción de los límites materiales de la competencia es especialmente significativa en la STC 206/1997 referida a la *Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones,* porque sobre este ámbito las partes en conflicto invocan una notable variedad de títulos competenciales (seguridad social, legislación mercantil, seguros, mutualismo no integrado dentro de la Seguridad Social, etc.) que obligan al TC a centrar con especial esfuerzo de definición, el objeto de la controversia competencial. El TC rechaza que este tipo de prestaciones pueda, en ningún caso ubicarse en el ámbito del mutualismo, considerando que dado que lo que regula la Ley 8/1987 es el contenido obligacional de un contrato de seguro, los ámbitos materiales afectados son por un lado la legislación mercantil y por otro el régimen jurídico de los seguros. En este último, las competencias son de naturaleza compartida y en las que el Estado ostenta la regulación de la legislación básica. Sin embargo, bajo el manto de la necesaria colaboración entre la Ley y el Reglamento administrativo, el TC sostiene que la práctica totalidad del régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones forma parte de la normación básica estatal. El resultado de todo ello es que la negativa a incluir algunos de los aspectos de la regulación en el ámbito del mutualismo, más una evidente concepción expansiva de la doctrina sobre la expresión funcional de las bases (tanto por ley como por reglamento, según la STC 69/88) limita de forma extraordinaria las posibilidades de las CCAA de ejercer competencias sobre este tipo de prestaciones de prevención .

Siguiendo con la siempre importante labor de objetivación de los contornos materiales de los títulos competenciales, destaca también la realizada en la STC 28/1997 sobre qué debe entenderse por urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, en base al acervo doctrinal de los últimos años (SSTC 149/91 y 36/94, ya evocadas en anteriores Informes). En este caso, la delimitación material servirá para desestimar un cuestión de inconstitucionalidad, planteada con una deficiente diligencia jurídica del órgano promotor en cuanto a la identificación de la norma aplicable al caso. También, en la misma línea destaca la STC 37/1997 que desestima el conflicto planteado contra algunos preceptos del *Real Decreto 1369/1987, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica,* en la que se delimitan los ámbitos competenciales sobre ordenación del crédito y la banca y legislación mercantil.

La discordancia entre la ley básica y la ley de desarrollo autonómica constituye la razón por la cual la STC 73/1997 declara inconstitucionales determinados preceptos de la *Ley del Parlamento de Cataluña 21/1987, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración de la Generalidad*. Ciertamente, el desajuste entre ambas normas existe si la comparación entre ambas no se hace teniendo en cuenta la globalidad del contenido de la norma autonómica. Porque el precepto básico establece unas reglas de incompatibilidad para el desempeño de cargos electivos que su homólogo ciertamente autonómico omite; pero, de hecho, es una omisión relativa porque la previsión de la norma básica estatal encuentra un cierto correlato en otro apartado del precepto. La incompatibilidad establecida por la Ley estatal 53/1984 consiste en que el personal sujeto a ella que sea miembro de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, no puede percibir retribuciones periódicas de ésta. Por su parte, la Ley catalana 21/1987 sólo hace referencia a las incompatibilidades que el propio Parlamento establezca, lo cual constituye, evidentemente, una norma muy genérica que contrasta con la precisión de la ley básica estatal. Ahora bien, la citada Ley 21/1987 no acaba aquí sino que –siguiendo con la regulación de las incompatibilidades– prevé también que: «*En cualquier caso, sólo podrán percibir la retribución correspondiente a una de las actividades sin perjuicio de dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan a la otra actividad*». El TC no aprecia en este precepto la posibilidad de introducir una interpretación conforme y opta por la declaración de inconstitucionalidad que, quizás, podía evitarse. Aunque es lo cierto que la proximidad en el tiempo de lo ya resuelto por la STC 172/96 sobre tema similar hacía muy difícil que el TC optase aquí por una sentencia interpretativa. Probablemente, el indudable carácter necesario de las normas sobre incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, movió al TC a la solución más expeditiva sobre la Ley catalana 21/1987.

Cosa distinta ocurrió con un precepto de los varios recurridos por el Estado contra la Ley 4/1987, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, en el que la interpretación conforme salva la constitucionalidad de la regulación autonómica de los complementos específicos para determinados grupos profesionales.

Especial interés ofrece la, a buen seguro, polémica STC 196/1997 por causa de la singular calificación jurídica que le atribuye al acto de autorización administrativa de las entidades de gestión de la propiedad intelectual. En dicha resolución, desestima que ello sea competencia de las CCAA recurrentes porque «*no se trata de una mera autorización administrativa en el sentido de ser aplicativa, verificando el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normativa que las crea, sino que es ella, la autorización prevista así por el legislador, la que atribuye a las entidades de gestión que reúnan dichas condiciones, la representación y el ejercicio de los derechos dimanantes de la propiedad intelectual (...)*», *el acto de autorización «no puede encuadrarse sic et simpliciter» en el ámbito de los puros actos de ejecución (...)*».

Para el TC este acto de autorización supone algo más, como es el reconocimiento de un status especial a estas entidades. Pero es lo cierto que, aunque no precisa su significado, la posibilidad que el valor de la autorización se aproxime

a un acto de legislación no queda desde luego cerrada. Máxime cuando, como pone de relieve uno de los votos particulares emitidos, el TC no opta por considerar que la autorización se englobe dentro de la normativa básica sobre la materia, siguiendo en este sentido su propia doctrina que como tantas veces se ha reiterado, la normación de lo básico no sólo se manifiesta a través del camino lógico y habitual –la ley formal del parlamento– sino también a través del Reglamento administrativo e, incluso, mediante los actos ejecutivos. Al renunciar a esta posibilidad el TC, cobra mayor verosimilitud la imputación que otro voto particular dirige a la mayoría del TC, según el cual, con este planteamiento se está introduciendo un extraño «*tertium genus*» entre la legislación y la ejecución de muy difícil determinación. Desde un punto de vista competencial no hay duda que las potestades autonómicas sobre la materia ha quedado especialmente atenuadas.

Finalmente, en la STC 133/1997, en la que se juzga la constitucionalidad de la *Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores* y dos Reales Decretos que la concretan, se aprecia una utilización reiterada y no siempre plenamente justificada la invocación del principio de igualdad en base a lo establecido por el art. 149.1.1ª CE., convirtiéndose en un título de funcionalidad transversal más fundamentada en criterios exclusivamente finalistas que en otros más tangibles u objetivos.

3.– De nuevo, la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, así como el uso del título competencial del art. 149.1.1ª CE como criterio de atribución competencial: la STC 61/1997

Sin duda esta sentencia es por su contenido y extensión la que ha generado mayor interés entre los diversos operadores jurídicos. Desde su publicación oficial, la doctrina se ha ocupado profusamente en analizar sus numerosos fundamentos jurídicos en los que se abordan los recursos de inconstitucionalidad presentados por diversas CCAA contra dos leyes reguladoras de la materia urbanística. La primera, es la *Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, norma que fue derogada posteriormente por el *Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio*. El proceso de aprobación de esta última más su explícito contenido constituyen los dos ámbitos en los que es preciso fijar el análisis de esta sentencia que, es preciso insistir, una parte de su contenido viene condicionado por el criterio que el Tribunal fijó en la STC 118/1996 acerca del significado de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE. Dos son, pues, los ámbitos en los que conviene centrar el comentario: *A) La adecuación constitucional de la delegación legislativa para aprobar el texto refundido; B) la controversia competencial.*

a) La adecuación constitucional de la delegación legislativa.

Aunque esta parte de la STC 61/1997 carece de contenido competencial, es obligada referirla someramente aquí por la singularidad de los razonamientos empleados en relación a la prórroga de la delegación legislativa y la más que pro-

bable modificación de la doctrina constitucional acerca del ámbito material de las leyes de presupuestos.

A este respecto conviene recordar la secuencia de los hechos para ubicar en sus exactos términos el problema planteado. La *Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo* (BOE de 27 de julio), delegó en el Gobierno la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, con el mandato expreso de regularización, aclaración y armonización. De acuerdo con lo preceptuado por la Constitución (art. 82), esta delegación legislativa estableció un plazo de utilización de un año a contar desde la publicación de la citada Ley 8/1980, es decir, la delegación podía materializarse hasta el 27 de julio de 1991. Sin embargo, el Gobierno dejó transcurrir dicho plazo sin llevar a cabo la refundición objeto de la delegación legislativa. No obstante, cinco meses después, mediante la *Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992*, en su disposición final 5ª, se estableció que «*el Gobierno podrá hacer uso de la autorización establecida en la disposición final 2ª de la ley 8/1990, de 25 de julio, para aprobar el texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, durante los seis primeros meses de 1992*». Finalmente, el Texto Refundido fue aprobado por Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

La primera cuestión que este proceso plantea versa sobre la adecuación constitucional de una delegación legislativa que es notorio que se lleva a cabo fuera de plazo. A juicio del TC la prórroga de la delegación constituye un simple acto de autorización legislativa dirigido al Gobierno bajo una técnica ciertamente peculiar. El problema, no obstante, es que la descripción de los hechos producidos choca con los criterios de validez constitucional que explicita el art. 82.3 CE, entre los que se encuentra la exigencia de plazo para llevar a cabo la delegación recibida. La vulneración de este requisito plantea un vicio de constitucionalidad de primer rango porque, precisamente, el diseño de la delegación legislativa que hizo el legislador constituyente se fundamentó en la necesidad de exacerbar los controles y cautelas para que el Gobierno pueda asumir la potestad de dictar una norma con rango de ley. El plazo, sin duda, es una de ellas, y de las más relevantes, dado que con su exigencia se pretende impedir la cristalización de una situación de plenos poderes que, de producirse, estaría muy alejada de la lógica constitucional que define a la institución de la delegación legislativa y a esta fuente del derecho que es el Decreto-Legislativo. Parece lógico afirmar, como también sostiene el voto particular a esta sentencia, que una vez agotado el plazo de la delegación, la Constitución no permite otorgar la prórroga de una delegación que ya no existe, que ya ha caducado. Por esta razón, la vía procedente para mantener incólume la validez constitucional de la habilitación para refundir un conjunto de textos no era otra que aprobar una nueva ley de delegación.

En segundo lugar, que la delegación se llevase a cabo a través de una disposición final de la Ley de Presupuestos del año en curso, puede ser una vía procesal singular pero admisible. El problema, como ha puesto de relieve la doctrina y también recoge el voto particular, es que con este planteamiento se altera la doctrina jurisprudencial sobre el ámbito material y los límites al uso de las leyes de las leyes presupuestarias para fines que, según esa doctrina, no les son pro-

pios. Como es sabido, desde la importante STC 76/1992, el contenido de aquéllas ha de versar sobre materias que tengan relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y, asimismo, el contenido de dichas materias ha de estar justificado «*en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno*». El Tribunal justifica el aval constitucional al uso de la Ley de Presupuestos para instrumentar la prórroga de la delegación legislativa, argumentando que la disposición carece de contenido material específico que pueda entrar en contradicción con los límites materiales deducibles del artículo 134 de la CE. Pero, si precisamente la jurisprudencia sentada a partir de la citada STC 76/1992, tenía como finalidad impedir los abusos y excesos tendentes a convertir la Ley de Presupuestos en una *norma ómnibus*, el caso que nos ocupa no deja de ser un buen ejemplo de lo que quería evitar. El tiempo dirá si de aquí se deduce una modificación de aquella jurisprudencia y se vuelve a un criterio más laxo acerca de los límites materiales de las leyes presupuestarias, o bien la solución adoptada en la STC 61/1997 ha sido una solución coyuntural para un problema de indudable trascendencia jurídica como era permitir el pronunciamiento del TC sobre la cuestión de fondo, es decir, la legislación estatal reguladora del régimen del suelo.

b) La controversia competencial.

La extensa STC 61/1997 ha de tener una gran trascendencia en el régimen urbanístico del suelo y en su delimitación competencial. Los criterios establecidos en la misma sobre los títulos competenciales del artículo 149.1.1ª, 149.1.18ª, más la confirmación de la doctrina sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3, constituyen los puntos centrales de una resolución jurisdiccional que ya ha suscitado un amplio debate jurídico. A modo de síntesis de sus aspectos más relevantes y, sin ánimo de exhaustividad, cabe empezar por las importantes consideraciones que en relación al régimen de la propiedad urbana y la intervención de los poderes públicos sobre el mismo se establecen en la sentencia. Para ello es obligado exponer los planteamientos acerca del título competencial reconocido en el artículo 149.1.1ª CE.

a) El significado de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos.

Se trata de un título competencial que ya de entrada es preciso resaltar que ha sido empleado profusamente por el TC, para el deslinde de competencias en los diversos recursos presentados contra la legislación urbanística. El TC lleva a cabo una delimitación en sentido negativo y positivo del contenido del mismo y, empezando por el primero establece que las condiciones básicas en materia de derechos y deberes no pueden identificarse con lo preceptuado en los artículos 138.2 y 139.1 CE, ya que éstos son presupuestos o límites al principio de autonomía pero no títulos competenciales. Por otra parte, y ello es mucho más relevante a los efectos del conflicto competencial que se estudia, el art. 149.1.1ª no es un trasunto, en el plano competencial del art. 14 CE; es decir, las «condiciones

básicas» no pueden ser entendidas como un sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas», sino que –sostiene el TC– «lo que significan es la atribución, por entero, al Estado del establecimiento de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad» (FJ 7°). Por tanto, de acuerdo con este planteamiento del TC, el artículo 149.1.1ª no se mueve en la lógica que define a la legislación básica estatal y la consiguiente legislación autonómica de desarrollo. Sobre este aspecto volveremos de inmediato.

Desde una perspectiva positiva, el TC precisa que las condiciones básicas se predican de los derechos y deberes en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan. De no ser así, la fuerza expansiva o de penetración de los derechos sobre cualquier ámbito material de actividad, habilitaría al Estado para un intervencionismo desorbitado, cualquiera que fuese el sector afectado.

Pero volviendo al criterio establecido sobre la no identificación de las condiciones básicas con la legislación básica en el FJ 7°, el razonamiento del TC contrasta con el que él mismo sostiene sobre el citado título competencial, cuando en el FJ 9° se refiere al mismo, como equivalente a «*un mínimo común denominador*», expresión que desde sus primeras sentencias ha venido estableciendo para definir el contenido del artículo 149.1.1ª CE. Es decir, una expresión que lo identifica como transunto la legislación básica, equiparación que poco antes negaba. Esta contradicción suscita una inseguridad jurídica notable que la STC 61/1997 no ayuda a erradicar de este ámbito material de competencias. Sobre este particular volveremos más adelante.

b) De nuevo, el significado de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE.

La STC 118/1996 fue un precedente de lo que ha supuesto la STC 61/1997 para la nueva configuración jurisprudencial acerca de la cláusula de supletoriedad. Como es sabido, el contenido de la Disposición final única del TRLS comprende tres tipos de preceptos: unos de carácter básico, otros de aplicación plena y unos terceros de aplicación supletoria. En relación a estos últimos el TC aplica el mismo criterio que otrora adujo para rechazar la creación de Derecho supletorio por parte del Estado. Es decir, el TC considera viciadas de incompetencia y, por ello, nulas, las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del Derecho de las CCAA en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CCAA la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad. Como es sabido, la STC 118/1996 extendió la prohibición de crear Derecho supletorio también a las materias propias de competencias compartidas, lo cual ha supuesto que la supletoriedad del Derecho estatal sólo ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación procedentes. La STC 61/1997 establece los mismos criterios.

Además, de la declaración de inconstitucionalidad del apartado 3° de la Disposición final única del TRLS, que incluye las normas de aplicación supletoria se deriva también otra consecuencia. Y es que el art. 149.3 CE, tampoco puede ser un precepto que le permita al Estado derogar el que era su propio

Derecho, en este caso de urbanismo, pero que ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aún con eficacia supletoria) o para derogarlo.

La nueva doctrina sobre la naturaleza de la cláusula de supletoriedad se expuso en la STC 147/1991, que a pesar de las advertencias que contenía sobre el sentido de la citada cláusula no obtuvo una respuesta diligente por parte del legislador estatal. Los excesos se siguieron produciendo. De nuevo ahora, al igual que ocurrió con la STC 118/1996, en la STC 61/1997, el TC ha expresado una manifiesta voluntad de restringir la aplicación abusiva de la cláusula de supletoriedad en todo tipo de competencias sobre las que las CCAA disponen de capacidad de decisión normativa, es decir, tanto las llamadas exclusivas como las más habituales como son la compartidas. La finalidad no es otra que impedir que, aunque sea soterradamente, la cláusula del artículo 149.3 se convierta en un nuevo título competencial, cuando el TC ha reiterado siempre que no lo es ni lo puede ser.

La finalidad es también que las CCAA dispongan del camino expedito para legislar sobre los ámbitos competenciales que les sean propios, sin que ello quede entorpecido por una concepción expansiva del derecho supletorio del Estado. Se trata, en definitiva, de revitalizar el principio de competencia como único eje vertebrador del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. De entender el artículo 149.3 como una competencia residual del Estado cuando las CCAA no hayan asumido las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía, y no como una supuesta competencia universal del Estado para intervenir sobre el ámbito competencial de las CCAA.

La STC 61/1997 supone, por tanto, una incitación a que las CCAA legislen sobre las competencias que les están asignadas en el bloque de la constitucionalidad; es un estímulo para que en virtud del principio dispositivo acrecienten su propio Derecho en el marco –no se olvide– de un modelo de Estado políticamente descentralizado cuyas consecuencias no pueden ser obviadas.

No obstante, se apuntaba el año pasado, y cabe reiterarlo *moderadamente* en el presente, que la progresiva asunción de las competencias por todas las CCAA no excluye la posibilidad de que una o varias de ellas, que sea titular de la competencia por disposición del bloque de la constitucionalidad, no legisle al respecto –porque ciertamente no le impele una obligación explícita–, tarde en hacerlo u omita aspectos relevantes del régimen jurídico de una institución, pongamos por caso, urbanística. En esta tesitura que, ciertamente, no parece razonable que pueda ser considerada como descabellada, la eventualidad de la existencia de una laguna queda abierta y, en ese caso, si el conjunto del ordenamiento autonómico no permite una solución integradora, la vía para la aplicación supletoria del Derecho estatal por decisión de la ley puede ser una lógica e inevitable consecuencia.

Claro es que para impedir lo que, a su vez, la STC 61/1997 quiere obstaculizar, nada mejor hay que las CCAA legislen sobre sus ámbitos competenciales desplazando cualquier eventualidad de aplicación del derecho estatal supletorio. Dado que la creación de éste ya no es factible, en algunos casos la urgencia de la legislación autonómica puede ser manifiesta. En lo que concierne al régimen jurídico del suelo, la nulidad de más de 200 artículos del TRLS ha de coadyuvar a un

activismo legislativo de las CCAA para afrontar el reto que, sin duda, la STC 61/1997 pone ante ellas. En este sentido, el hecho de que la costumbre constitucional haya aceptado como algo natural la existencia de un derecho supletorio estatal al que acudir, no puede comportar su aceptación *in eternum*. Especialmente cuando la evolución de la descentralización política del Estado comporta un crecimiento del Derecho de las CCAA y una lógica minoración –que nada tiene que ver con la desaparición– del Derecho del Estado ni menos aún de su territorio, como se ha llegado a decir. Más bien, el proceso actual tiende hacia un reequilibrio dual entre ambos entes en el que la libertad tanto para legislar como para no hacerlo (aunque ello, desde luego, no sea aconsejable) queda abierta.

A este respecto, si algunas sombras de esta STC 61/1997 radican en las disfuncionalidades que puede generar la existencia de lagunas jurídicas y en la ausencia de una suficiente capacidad de reacción de las CCAA para hacer frente a tal situación, las vías de solución no pueden pasar por activar la legislación armonizadora del Estado (art. 150.3 CE) ni, menos aún, poniendo en marcha la ejecución estatal (art. 155 CE). Tras los años transcurridos de construcción del Estado de las Autonomías, el significado de la STC 61/1997 es impulsar a las CCAA a legislar sobre aquello que es de su competencia y todavía no lo han hecho. Legislar de forma que es aconsejable que se haga de forma coordinada, sin perjuicio de la autonomía política que las legitima y habilita para hacerlo. Y, teniendo en cuenta la incidencia de varios títulos competenciales transversales que están atribuidos a la competencia del Estado, a éste le compete la necesaria promoción de mecanismos de colaboración para coordinar también los criterios de una normativa urbanística de suyo harto compleja. Además de arbitrar alguna fórmula para resolver el caso singular de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; supuesto singular, sin duda, que en ningún caso puede servir para desacreditar los criterios interpretativos sobre el contenido residual de la cláusula de supletoriedad sentados en la STC 61/1997. Sin duda, el estatuto jurídico de ambas ciudades autónomas requiere de una normativa específica que les permita, por ejemplo, disponer de un ordenamiento urbanístico, pero ello no puede servir para legitimar la necesidad de la creación de un derecho supletorio estatal de carácter permanente.

Las sombras jurídicas pueden aparecer como consecuencia de la modificación de una legislación básica estatal que obligue necesariamente a realizar cambios en las normas de desarrollo aprobadas por las CCAA. En el tránsito que medie entre una y otra es posible que puedan producirse situaciones de vacío jurídico que deban ser colmadas. Probablemente, en este supuesto la existencia de un derecho supletorio de carácter esencialmente transitorio pueda hacerse necesaria. Pero ello es muy distinto de reclamar una aplicación permanente de la cláusula del art. 149.3 CE que es lo que razonablemente rechaza la STC 61/1997.

Como también es distinto que tras esta sentencia el legislador estatal al objeto de recuperar un supuesto terreno competencial perdido, intente pervertir el significado de la legislación básica estatal ampliando su capacidad de normación a través de los diversos títulos competenciales en los que le corresponde regular lo básico.

c) El artículo 149.1.1ª en la STC 61/1997.

Junto con la cláusula de supletoriedad, el primer título competencial de la extensa lista del artículo 149.1 CE aparece como el otro gran protagonista de

la STC 61/1997. En el apartado a) hemos visto algunas cuestiones de orden general acerca de la doble delimitación negativa y positiva que lleva a cabo, a las que, inmediatamente, cabe añadir una apreciable incoherencia en cuanto a la concepción de su naturaleza jurídica.

El TC concibe como un contenido propio de la competencia integrada en el titulo 149.1.1ª CE, la definición de las condiciones básicas del estatuto de la propiedad urbana. Es decir, su contenido y la definición de los elementos constitutivos del contenido de la función social del derecho de propiedad. Entre el contenido básico del derecho de propiedad se incluyen también los siguientes elementos: la imposición del deber de los propietarios de incorporación al proceso urbanístico en las condiciones y plazos previstos en la ordenación urbanística, aún cuando dicho deber no se pueda ser considerado como deber constitucional; la definición de los deberes básicos de cesión de aprovechamiento que corresponden al Estado; la definición del deber de conservación como contenido del derecho de propiedad privada y la regulación de las condiciones y pérdida del derecho de propiedad, con una amplio grado de detalle (por ejemplo, determinación de las condiciones de patrimonialización de los correspondientes aprovechamientos y las condiciones de legalización de edificaciones, etc.). Igualmente, en la STC 61/1997 se admite la posibilidad de incorporar materias conexas dirigidas garantizar el estatuto de la propiedad como competencia integrada en el art. 149.1.1ª; así, forman parte de aquéllas, la posibilidad de que el Estado establezca mecanismos de reacción respecto del incumplimiento de este estatuto básico, los criterios de valoración y la imposición de requisitos generales que condicionan el ejercicio de derechos como el de edificación.

Esta enumeración de materias es una muestra de lo que, entre un listado mucho más amplio, la STC 61/1997 reserva al Estado como instrumentos que aseguran el estatuto jurídico del derecho de la propiedad urbana y, por tanto, desvinculados de la técnicas de acción urbanística. *Ciertamente, la frontera entre lo que son aquéllos y los que significan éstas no es de fácil determinación y la sistemática invocación del artículo 149.1.1ª no siempre es suficientemente clarificadora y objetiva.* De la sentencia, no obstante, se deducen tres criterios negativos de delimitación de la competencia básica del Estado sobre la materia: 1) el Estado no puede imponer conductas a otras Administraciones Públicas (por ejemplo, la imposición de la aplicación de la expropiación o venta forzosa como mecanismos de reacción en caso de incumplimiento del deber de edificar; 2) el Estado no puede establecer normas cuya eficacia dependa del ejercicio de competencias de las CCAA (por ejemplo, la equiparación de los suelos aptos para urbanizar y urbanizable a los fines de obtención de los terrenos dotacionales, ya que dependen de los criterios e instrumentos de clasificación de las distintas CCAA; 3) ni tampoco puede hacer uso de técnicas urbanísticas concretas.

4.– Otras cuestiones: el régimen de las lenguas autonómicas, el territorio como límite del autogobierno, los efectos supraterritoriales de las competencias, la ejecución de las subvenciones, etc.

a) Sobre el régimen de las lenguas autonómicas este año han sido dictadas

dos sentencias de relevancia no menospreciable. Se trata de las SSTC 75/1997 y 87/1997. En la primera se estiman las pretensiones de la entidad recurrente –la Universidad de Valencia– en un procedimiento de amparo constitucional fundamentado en la lesión de la autonomía universitaria, pero dotado de evidente incidencia en el régimen lingüístico de la Comunidad Valenciana. En la segunda, aunque el fallo es desestimatorio de la pretensiones planteadas en el conflicto promovido por Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, su contenido interpretativo ofrece una conclusión de interés.

La STC 75/1997 ofrece especial interés porque fundamenta su decisión en argumentos jurídicos que incorporan elementos de jurisprudencia empírica de naturaleza filológica. La cuestión que se le plantea al TC consiste en averiguar si vulneraban la autonomía universitaria aquellas decisiones judiciales que prohibían a la Universidad de Valencia dar el nombre de «catalán» a su lengua propia, como sinónimo del «valenciano» que es la denominación utilizada en el Estatuto de Autonomía para designar a la lengua autonómica cooficial con el castellano. El argumento del TC se basa en considerar que ambas denominaciones no son excluyentes y que la referencia en el Estatuto de Autonomía a la denominación «valenciano» no impide el uso de otras para designar a la lengua de la Comunidad Autónoma. Esta equivalencia se sostiene en razones que pueden calificarse de científico-filológicas asumidas por el TC en su argumentación, a través de un análisis de carácter analógico en el que aparecen normas estatales sobre concursos para la provisión de plazas de cuerpos docentes, de acuerdo con la denominación de las áreas de conocimiento entre las que se encuentra la «filología catalana». Esta denominación es la aplicable a las distintas plazas existentes en las Facultades y Escuelas Universitarias pese a que en el pasado se llamaran de «lengua catalana» o «lingüística valenciana», entre otras denominaciones. Vemos pues que el criterio empleado por el TC para llegar a un fallo de nulidad de las sentencias judiciales, incorpora a su decisión elementos complementarios de orden metajurídico que en esta ocasión se demuestran imprescindibles para una solución esencialmente razonable.

En la STC 87/1997, el contenido interpretativo de la misma ofrece gran interés para determinar el valor jurídico de los documentos redactados en lengua autonómica –la sentencia se refiere al catalán– cuando son presentados para su incorporación como asiento registral en el Registro Mercantil. Del planteamiento interpretativo del TC se deducen dos conclusiones básicas: 1ª) la competencia del Estado para determinar la lengua en la que deben practicarse los asientos en el Registro Mercantil (según la actual previsión del Reglamento del Registro Mercantil, a estos efectos la lengua única es el castellano); 2ª) el Estado, al regular el uso de la lengua y de los Registros Mercantiles radicados en Cataluña, debe respetar las cláusulas generales relativas a la oficialidad y normalización de las lenguas. En este sentido, y de acuerdo con lo ya establecido en la lejana STC 83/1986 esta competencia estatal para regular el uso de la lengua en materia registral se ha de entender en los términos siguientes: 1°) que los documentos redactados en catalán deben tener, a efectos mercantiles, la misma eficacia y validez que los redactados en castellano; 2°) que los documentos expresados en catalán no pueden verse sometidos a ningún tipo de dificultad o retraso; y, 3°) que las certificaciones y demás comunicaciones relativas a los asientos deben expedirse en la lengua oficial de elección del solicitante.

b) Sobre el territorio como límite del autogobierno.

La cuestión del territorio aparece también este año en diversas sentencias en las que se dilucidan controversias competenciales. Se trata de las SSTC 134/1997, 233/1997 y 133/1997.

En la STC 134/1997, el conflicto se centra en determinar cual ha de ser la Administración competente en autorizar la exención para cursar las clases de lengua catalana, a hijos del personal militar que transitoriamente cursan estudios en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. La cuestión central que se plantea es la de resolver si la indudable adscripción funcional de estos funcionarios a la Administración central del Estado, determina que sea ésta la competente para decidir sobre la citada autorización en materia de enseñanza. Autorización que es una manifiesta expresión de un acto ejecutivo de gestión sobre el que el TC juzga que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma en base a un argumento en el que el territorio juega un papel decisivo. A este respecto, afirma el TC, que importa destacar que la determinación del ámbito de la cooficialidad –en lo referente a la enseñanza de la lenguas– por parte de la Comunidad Autónoma que ostenta la competencia «*se extiende, prima facie, a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto*». En consecuencia, la residencia de funcionarios estatales en el territorio de una Comunidad Autónoma, ente que a su vez es titular, entre otras, de la competencia ejecutiva sobre educación, los vincula, a estos efectos a las decisiones de la administración autonómica. Decisión que no puede verse enervada o anulada por los acuerdos que sobre esta materia hayan establecido los Ministerios de Defensa y Educación en relación a la enseñanza de la lengua autonómica para los hijos de militares, con clara vulneración de las competencias en Educación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En la STC 233/1997, el criterio del territorio no es suficiente para determinar que la competencia controvertida permanezca en manos de la Comunidad Autónoma que la tiene en materia de transportes, y específicamente de puertos. Se discute si el Decreto del 60/1989 del Gobierno Vasco, por el que se garantiza el mantenimiento del servicio de estiba y desestiba en el Puerto Autónomo de Bilbao invade competencias del Estado sobre puertos, como el citado, que son de interés general. El Decreto se dicta para hacer frente a una huelga que afecta a dichos servicios. Es una norma propia de la legislación laboral que se proyecta sobre las actividades de un centro portuario que, si bien está radicado en el territorio de la Comunidad Autónoma, pertenece a la categoría de los de interés general, sobre los que la competencia corresponde al Estado (art. 149.1.20ª CE). La noción de interés general, se convierte en un criterio suficiente para que el TC considere que, en un supuesto de huelga, la regulación laboral de la condiciones mínimas para el mantenimiento del servicio corresponda al Estado.

Finalmente, en la STC 133/1997, el territorio sirve para delimitar que las competencias ejecutivas de las CCAA sobre supervisión de las Sociedades y Agencias de Valores, competencias que incorporan las de puesta en conocimiento, prestación y asistencia, impulso y proposición a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, se mantendrán en un marco constitucional asumible siem-

pre que limite su actividad a las Sociedades ubicadas en su territorio. Lo cual –cabe entender– no empece para que en el ejercicio de estas competencias se puedan producir efectos supraterritoriales sin que por esta razón, como la jurisprudencia constitucional ha señalado en los últimos años, el Estado pueda, indefectiblemente, reclamar para si la competencia.

c) Sobre la ejecución de las subvenciones. El TC se atiene aquí también a su doctrina sobre el tema, fijada en la ya clásica STC 13/1992 sobre los criterios que han de presidir la ejecución de la actividad prestacional, de tal manera que la Administración central no pueda instrumentar la capacidad de subvención como una forma de revertir en su favor la competencia de gestión sobre una materia competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma. Las sentencias que en el presente año aplican la jurisprudencia sentada en 1992 son las SSTC 70/1997 y 71/1997. La primera trata de dos Órdenes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 1988 y 1989 por las que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras de la producción; la segunda versa sobre dos Órdenes del Ministerio de Cultura de 1990 acerca de la normativa de ayudas al sector del libro español. En ambas el TC denuncia la invasión competencial que conlleva el establecimiento de una gestión centralizada de las respectivas ayudas, convirtiendo a la administración autonómica en un mero receptor de las solicitudes y la documentación de las entidades aspirantes a dichas ayudas. En este sentido, se vuelve a insistir en que la Administración central debe limitarse a la concesión de las ayudas que estime pertinentes sin llevar a cabo otras actividades normativas y de gestión superpuestas o duplicadas a las que en realidad corresponden a las CCAA. Asimismo, en relación a los efectos de la sentencia se mantiene el criterio tradicional que se limita a reconocer la titularidad competencial en favor de la Comunidad Autónoma, sin declarar nulos los actos de concesión de las subvenciones otorgadas con anterioridad.

En este sentido, merece la pena destacar que en la STC 71/1997 el TC no accede a la petición de la Comunidad Autónoma de Cataluña que interesaba la nulidad de los preceptos reglamentarios viciados de incompetencia afirmando que, en materia de cultura (en este caso, la promoción del libro español) el Estado posee competencia sobre la materia en todo su territorio y no tienen por qué ser de la misma amplitud las competencias de otras Comunidades Autónomas que aquellas que Cataluña posee sobre esta materia, por lo que no hay razón para expulsar del ordenamiento jurídico los preceptos en cuestión.

Establecido este planteamiento, cabe preguntarse si de esta forma el TC no podría avalar la posibilidad de la existencia en este ámbito material de un derecho supletorio específico.

Finalmente, la STC 70/1997 resalta una vez más la importancia de la coordinación como forma específica de colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas, para la gestión de una determinada materia competencial. La cuestión trae causa de lo preceptuado en las Órdenes del Ministerio de Agricultura sobre la fijación por el Estado del listado anual de las explotaciones que han de ser objeto del control. De acuerdo con su numerosa jurisprudencia en la materia (entre otras, las SSTC 32/83, 90/95; 102/95 y 171/96), el TC constata que la coor-

dinación permite, en esencia, «*articular las competencias del Estado y de las CCAA con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones (...); en particular la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas...*». Con este fin, afirma el TC, que para este caso resulta lícito invocar el título del artículo 149.1.13ª que justifique la competencia estatal para la elaboración del citado listado de explotaciones. Afirma, sin embargo, que no es ésta la única solución pero es evidente que la propuesta de otras distintas no es cuestión que corresponda a la jurisdicción constitucional. Luego, si son posibles otras soluciones que, por ejemplo, permitan a las CCAA la elaboración del listado de explotaciones en su respectivo territorio, es probable que la justificación de la competencia estatal sobre este punto en base al tantas veces utilizado título competencial del artículo 149.1.13ª resulte un argumento muy genérico o, incluso, abusivo.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres

El año 1997 ha supuesto un notable cambio en la tendencia descendente que en los últimos había manifestado la actividad conflictual entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin duda, las innovaciones legislativas producidas a finales del año 1996, como consecuencia de la modificación del sistema de financiación de las CCAA, promovido tras los pactos para la estabilidad de gobierno acordados entre el PP y CiU, están en el origen de este súbito ascenso de los conflictos residenciados ante el Tribunal Constitucional. Por esta razón, y sin prejuzgar, por supuesto, lo que pueda deparar el futuro más inmediato, parece factible presuponer que una vez superado el debate suscitado por estos cambios legislativos, la tendencia a la baja en la conflictividad pueda volver a manifestarse. Porque, ciertamente, han sido las diversas leyes aprobadas por las Cortes Generales, vinculadas a la Ley de Presupuestos para 1997, las que acaparan el mayor porcentaje de la nueva conflictividad generada el presente año, con el importante número de recursos de inconstitucionalidad presentados por las diversas Comunidades Autónomas, que se han considerado afectadas por el contenido económico-competencial de las nuevas disposiciones.

Como es habitual en este apartado, la actividad conflictual es abordada a partir del análisis, en primer lugar, de los nuevos conflictos causados por ley o norma reglamentaria, registrados ante el Tribunal Constitucional; en segundo lugar, por aquellas situaciones de desistimiento o allanamiento a las pretensiones de la parte contraria o también las de desaparición sobrevenida del objeto de proceso; y, finalmente, las actuaciones referidas a las decisiones del Alto Tribunal tomadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 161.2 CE acerca de los Autos de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas.

La expresión formal de la nueva conflictividad vuelve a tener en el recurso de inconstitucionalidad contra leyes o normas con este rango al protagonista indiscutible. Ya ocurrió así el pasado año, pero en el presente esta tendencia se ha exacerbado porque como se expone en el primer párrafo de este capítulo, han sido las leyes que han formalizado algunos de los cambios en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas –cambios que ya se iniciaron con la anterior mayoría política con la cesión a las CCAA del 15% del IRPF– las que han acrecentado el número de recursos de inconstitucionalidad. Se trata, como es sabido de: la *Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997; la Ley 14/1996 de 30 de diciembre, de cesión de tributos*

del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; y el Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001.

Todas ellas han sido objeto de recursos de inconstitucionalidad presentados por los Parlamentos y por los Consejos de Gobierno de diversas Comunidades Autónomas.

Por su parte, el conflicto positivo de competencias, aunque a mucha distancia del recurso, también ha experimentado un notable crecimiento como consecuencia de la *vindicatio potestatis* ejercida exclusivamente por los órganos ejecutivos de gobiernos autonómicos. Y, ciertamente, es preciso resaltar que este crecimiento se ha proyectado sobre normas del Estado desvinculadas de la reforma legal llevada a cabo sobre el sistema de financiación de los entes autónomos.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada por los Tribunales Superiores de Justicia sigue siendo un cauce a través del cual se plantean dudas sobre la constitucionalidad de leyes basadas en problemas de delimitación competencial. Es obvio que no deja de ser atípica esta expresión formal de la conflictividad, pero ello no empece para que se haya convertido en una vía más a través de la cual se lleve a cabo la más adecuada delimitación de las controversias competenciales. Sin perjuicio de la previsión constitucional establecida en favor del Tribunal Constitucional para la resolución de los conflictos de competencia, no parece que ello pueda argüirse como un obstáculo insalvable para que los Tribunales Superiores de Justicia se pronuncien sobre problemas competenciales, suscitados no sólo por administraciones públicas sino también por particulares. En este contexto de aplicación *ad cassum* de las normas integradas en el bloque de la constitucionalidad, siempre puede quedar abierta la duda en el órgano juzgador acerca de la adecuación a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, de leyes estatales o autonómicas cuyo objeto sea la concreción de los títulos competenciales y de cuya validez dependa la resolución del caso.

Claro está que ello sólo podrá llevarse a cabo cuando, efectivamente, se cumplan las previsiones del artículo 163 de la CE, previsiones que han de ser aplicadas por el tribunal ordinario de acuerdo con –no se olvide– la jurisprudencia constitucional sobre autonomías. En este sentido, carecería de fundamento una cuestión de inconstitucionalidad cuya duda hubiese sido planteada obviando –por falta de la debida diligencia jurisdiccional o, incluso, por puro desconocimiento– la doctrina del Alto Tribunal sobre la delimitación competencial en un determinado ámbito material.

Las actuaciones de la Autos del Tribunal que acuerdan el desistimiento, el allanamiento o también la terminación del proceso por desaparición sobrevenida del objeto, muestran en este año una importancia muy similar a la manifestada en los últimos informes de este apartado. Así, por ejemplo, el desistimiento sigue siendo la manera habitual mediante la cual las partes muestran su acuerdo en dar por terminado el conflicto; y el allanamiento –es decir, la aceptación por la parte actora de los planteamientos sostenidos por la otra– al igual que ha ocurrido los tres últimos años, es de nuevo una actitud procesal que no ha llegado a producirse. En cuanto al desistimiento, que puede ser definido como aquella actitud de

la parte que después de haber accionado un proceso constitucional de conflicto, decide no proseguirlo por las escasas o nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales puedan prosperar ante el Tribunal Constitucional, hay que señalar que se ha producido en algunas ocasiones pero éstas no han sido numerosas (en 3 únicamente). Hay que hacer notar, no obstante, que a veces el desistimiento afecta a una parte del objeto del recurso mientras que para el resto la controversia competencial se mantiene vigente (de las 3 en 1 ocasión). Asimismo, se constata que la finalización del conflicto se produce también como consecuencia de la desaparición sobrevenida de la disposición objeto de la litis constitucional, a causa de su derogación por una norma posterior, cuyo contenido hace fenecer la controversia competencial hasta entonces existente (en 2 ocasiones).

Finalmente, en cuanto a las actuaciones sobre al incidente de suspensión (7 autos) respecto de los conflictos iniciados en años anteriores, se constata una tendencia mayoritaria hacia el mantenimiento por Auto del Tribunal Constitucional de la suspensión que en su momento fue decretada de forma automática a petición del Presidente del Gobierno, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 161.2 CE (5 sobre 7). En lo concerniente a los nuevos conflictos planteados este año a iniciativa del Gobierno del Estado, salvo en un único supuesto, el Presidente siempre ha hecho uso de la prerrogativa procesal de la impugnación suspensiva de la disposición autonómica objeto del recurso, en una línea que ya se puede calificar de tradicional, de aprovechar al máximo este desequilibrio procesal en favor del Estado diseñado por la Constitución.

El análisis más detallado de los datos estadísticos que ofrece la tramitación de conflictos ante el Tribunal Constitucional ofrece el cambio muy notable del ascenso de la conflictividad, como ya se ha señalado al principio. Así de las 30 actuaciones de naturaleza conflictual registradas el año pasado (nuevos conflictos, desistimientos/allanamientos y autos para decidir el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión), se ha pasado en el presente a nada menos que 72, cuando en 1995 no se superaron las 42 actuaciones. No obstante, el aumento ofrece un sesgo material bastante vinculado a la discrepancia que ha suscitado en varias Comunidades Autónomas la modificación del sistema de financiación, lo que sin duda obliga a relativizar la tendencia alcista de la conflictividad o, cuando menos a localizarla en un ámbito material específico como es el de los tributos y la hacienda autonómica. Porque de los 60 nuevos conflictos suscitados en 1997, 23 de ellos lo son con respecto a las normas con rango de ley reguladoras de los cambios en el sistema de financiación.

Como se acaba de señalar, los nuevos conflictos alcanzan la nada despreciable cifra de 60, mientras que el año anterior fueron 22; las actuaciones referidas a desistimientos o a la terminación del conflicto por pérdida sobrevenida de su objeto no exceden de 5, igual que el año pasado, y los Autos referidos a la medida cautelar de la suspensión han sido 7, cuatro más que en 1996.

De entre los nuevos conflictos se ha de precisar que siete de ellos lo son a iniciativa de Tribunales Superiores de Justicia, que han activado cuestiones de inconstitucionalidad en los que la duda de constitucionalidad viene referida a preceptos integrados en el bloque de la constitucionalidad. Y siguiendo la tónica de años anteriores, se aprecia que son de nuevo las diversas secciones de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, las que acaparan prácticamente el protagonismo en esta vía indirecta de control de constitucionalidad de la ley, ya que salvo en una de las cuestiones –que fue planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia– el resto lo fueron por el tribunal catalán. Con lo que en los últimos años, este órgano jurisdiccional se sitúa en la estela de los órganos representativos del autogobierno de la misma Comunidad Autónoma en cuanto al activismo jurídico ante el Tribunal Constitucional.

Si se lleva a cabo una observación más detallada de los tres ámbitos de la actividad conflictual se pueden extraer algunas conclusiones de interés. Así, en cuanto a los nuevos conflictos se repite la tendencia –como no podía ser de otra manera este año– por la que son la ley y las normas con rango de ley, las normas que constituyen el origen mayoritario de las controversias competenciales. Ello significa que de nuevo en esta ocasión y de forma muy mayoritaria, el recurso de inconstitucionalidad es el procedimiento más empleado para la invocación de la potestad competencial: nada menos que 43 de los nuevos conflictos han sido planteados mediante esta vía. Si la comparación se hace ahora en función del órgano constitucional legitimado, constatamos que son los órganos de autogobierno de las CCAA –Consejo de Gobierno y Asamblea Legislativa– los que se muestran más activos en promover la discrepancia competencial ya que, en lo que concierne al recurso de inconstitucionalidad la proporción favorable a las CCAA es de 30 sobre 13 recursos presentados por el Estado, mientras que cuando lo que se discute son normas de naturaleza reglamentaria, las CCAA monopolizan los diez conflictos positivos de competencia planteados. La ley estatal ocupa, pues, un lugar de primer orden en el origen de la actividad conflictual sin que aparezcan indicios de que esta tendencia pueda menguar en beneficio de las normas reglamentarias.

En cuanto a la cuestión de inconstitucionalidad, es decir la tantas veces reiterada vía atípica para el planteamiento de problemas de orden competencial, ya hemos visto más arriba que su instrumentación obedece a una tendencia que se mantiene y que además experimenta un ligero aumento este año. Asimismo, las materias competenciales sobre las que se proyecta la duda de constitucionalidad de los Tribunales Superiores afecta a algunas que son ya son habituales como el urbanismo y la hacienda de las Comunidades Autónomas y otras que se podrían considerar de nueva planta como el régimen jurídico de los entes locales (provincia), la administración de justicia.

No obstante, las materias competenciales que durante el presente año han protagonizado la conflictividad de mayor relieve ante el Tribunal Constitucional y que a buen seguro serán motivo de importantes sentencias en el futuro son las que se refieren, obviamente, a los tributos de las Comunidades Autónomas. Todas la leyes estatales impugnadas versan sobre ello. Por conexión también se han de incluir los marcos competenciales referidos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas y las competencias estatales sobre tributos y planificación general de la actividad económica. Al margen de esta conflictividad coyuntural ha de destacarse también la que incide sobre entes locales (provincias); administración de justicia, enseñanza universitaria, función pública, subvenciones estatales y producción farmacéutica.

Al igual que en años anteriores, el predominio de las Comunidades Autónomas en los procedimientos constitucionales en los que se vindican competencias permite destacar a su vez aquellas que han mostrado un nivel especial de litigiosidad. Y a este respecto cabe resaltar que, aunque por poco, Cataluña (con 8 conflictos plateados) pierde el primer lugar en este sentido en beneficio de Castilla-La Mancha (con 10), lo que sin duda viene motivado porque los órganos de autogobierno de esta Comunidad Autónoma han recurrido todo el catálogo de leyes que configuran la reforma del sistema de financiación autonómica promovido por el Gobierno del PP, con el apoyo de CiU, PNV y CC. También por idénticos motivos y a corta distancia las sigue Andalucía (con 7) y ya más distanciadas, Extremadura y Canarias (con 4); Asturias (con 3), Navarra (con 2) y Madrid (con 1).

Estos datos ponen de relieve que la conflictividad promovida ante el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de la fundamentación jurídica que la acompaña, también expresa un perceptible alineamiento político. Ello es así porque, con la relativa excepción de Cataluña, que mantiene su tónica contenciosa de años anteriores, independientemente de la fuerza política que gobierne en el Estado, las Comunidades Autónomas que este año se han mostrado más activas en sus contenciosos competenciales con aquél, han sido las que están gobernadas por el PSOE. Este es el caso de Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura. No obstante a esta lista habría que añadir algunos casos singulares como el de Asturias, Comunidad Autónoma con ejecutivo minoritario del PP, pero con una composición partidaria en la Asamblea Legislativa que ha permitido que los partidos de oposición (PSOE y IU) hayan podido promover recursos de inconstitucionalidad contra algunas de las leyes referidas a la reforma del sistema de financiación; o el de Canarias, Comunidad Autónoma con gobierno minoritario de CC –coalición que sostiene al Gobierno del PP en el Estado– y que goza de apoyo externo del PP en el Parlamento autonómico, circunstancias éstas que no han impedido que tanto su Ejecutivo como la Asamblea Legislativa hayan recurrido algunas de las leyes estatales de contenido financiero-tributario antes reseñadas. Volviendo al caso de Cataluña, es de interés precisar que su litigiosidad es relativa porque CiU, la coalición gobernante en esta Comunidad Autónoma, que junto con otras formaciones políticas ha dado apoyo en las Cortes Generales a la reforma de la financiación autonómica, no ha cuestionado, como no podía ser de otra forma, ninguna de las leyes de la citada reforma. Ahora bien, ello no ha sido obstáculo para el planteamiento de ocho contenciosos competenciales sobre ámbitos materiales diversos y todos ellos a través del procedimiento del conflicto positivo de competencias.

Por el lado del Gobierno del Estado se aprecia también una tendencia en la línea de litigiosidad que parece evitar a aquellas Comunidades Autónomas en las que gobierna el PP. Un ejemplo de esta lógica de actuación es que los nuevos conflictos promovidos este año ante el Tribunal Constitucional, han sido dirigidos frente disposiciones normativas de Comunidades Autónomas gobernadas por mayorías políticas integradas por otros partidos políticos; así, Extremadura (2), Cataluña (2), País Vasco (1), Canarias (1) y Navarra (1). Una excepción, aunque de carácter muy relativo, la constituyen los dos recursos de inconstitucionalidad presentados contra leyes de la Junta General del Principado de Asturias, pero no se olvide que en esta Comunidad Autónoma el gobierno monocolor del PP es minoritario, por lo que su capacidad de incidencia sobre la leyes aproba-

das es limitada. Confirma esta litigiosidad pasada por el filtro de la proximidad política, el hecho de que desde el Estado la única Comunidad Autónoma con mayoría del PP y partidos aliados, que ha visto recurrida una disposición propia (la Ley de creación de la Universidad de Elche) ha sido la Comunidad Valenciana, pero el recurso de inconstitucionalidad fue presentado en el Congreso de los Diputados por parlamentarios de la oposición.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 1997		
NUEVOS CONFLICTOS	60	
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS/DESAPARICIÓN SOBREVENIDA DEL OBJETO	5	
Desistimiento	3	(parcial)
Allanamiento	0	
Desaparición sobrevenida del objeto	2	
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN	7	
Se mantiene la suspensión	5	(parcial)
Se levanta la suspensión	2	
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS		
RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	43	
Planteados por el Estado	13	
Planteados por las CCAA	30	
CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS	10	
Planteados por el Estado	0	
Planteados por las CCAA.	10	
CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	7	
Planteada por el TSJ (Cataluña)	6	
Planteada por el TSJ (Comunidad Valenciana)	1	
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
CASTILLA LA-MANCHA	10	
CATALUÑA	8	
ANDALUCÍA	7	
EXTREMADURA	4	
CANARIAS	4	
ASTURIAS	3	
NAVARRA	2	
MADRID	1	

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

Las 37 sentencias del Tribunal Supremo (TS) que son objeto de valoración en este capítulo del Informe fueron dictadas entre junio de 1996 y el mismo mes de 1997. En ellas se resuelven contenciosos planteados contra actuaciones –actos administrativos y disposiciones generales– de las diversas administraciones públicas, producidas entre 1985 y 1995.

Al igual que en años anteriores, las controversias competenciales que son abordadas por la jurisdicción del Tribunal Supremo se plantean, normalmente, junto a problemas de legalidad ordinaria. Siguen predominando como objeto principal de este grupo de sentencias del TS las que versan sobre actuaciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) quedando muy en segundo plano las que resuelven recursos contra actuaciones del Estado y también de las Corporaciones Locales. En todo caso, se constata un año más que, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional (TC) para decidir sobre la determinación de la titularidad competencial en los diversos conflictos, la jurisdicción ordinaria sigue siendo un ámbito jurisdiccional en el que *también* se dirimen controversias de la misma naturaleza sobre el orden constitucional de distribución de competencias. Un ámbito en el que, como no podía ser de otra manera, se aprecia una progresiva incidencia de la jurisprudencia sentada por el TC en materia autonómica en las decisiones judiciales que resuelven los recursos planteados.

El hecho de que la jurisdicción ordinaria se haya consolidado como sede en la que también se resuelven contenciosos judiciales, en los que están presentes discrepancias competenciales, ha permitido, como es notorio, que su planteamiento pueda ser también la consecuencia de una iniciativa particular, posibilidad que no es factible en el procedimiento constitucional. El año pasado ello era en especial evidente tanto en las actuaciones imputadas al Estado como en las procedentes de órganos de las CCAA. En el presente la tendencia se mantiene respecto de las actuaciones de las CCAA pero no así cuando se trata de las disposiciones generales o actos administrativos del Estado y de las Corporaciones Locales, supuestos en los que mayoritariamente es otra administración pública la parte promotora del recurso.

Los datos estadísticos que sobre esta tendencia se pueden ofrecer son los siguientes: las actuaciones de CCAA que en el período analizado han dado lugar a una sentencia del TS son 17, por 11 las del Estado y 9 las de las Corporaciones Locales. Respecto de las primeras, como decíamos, los recursos promovidos por particulares individuales o entidades alcanza la cifra 11, por cuatro que proceden del Estado y 2 de las Corporaciones Locales. Sin embargo, cuando el objeto del

recurso son actuaciones del Estado, el recurrente es mayoritariamente la Comunidad Autónoma y de forma muy marginal los particulares y una administración institucional. Y algo parecido ocurre con relación a las actuaciones de las Corporaciones Locales, cuyos opositores procesales únicamente son las otras dos administraciones públicas territoriales. Todo lo cual permite afirmar que en el período estudiado de sentencias del TS (junio 96 a junio del 97) se constata un mayor activismo de las administraciones públicas en plantear contenciosos competenciales frente a los otros entes públicos.

Recursos contra actuaciones del Estado

Una parte de los recursos que el TS resuelve contra actos o disposiciones del Estado plantean no sólo controversias competenciales sino también problemas de legalidad ordinaria. Un primer ejemplo de ello lo ofrece la STS de 3/10/96 que resuelve el recurso planteado contra el *Real Decreto 693/1990, de 18 de mayo, sobre unificación de control de la circulación aérea terminal de Zaragoza*. En relación a la cuestión de fondo, es decir, el problema de extralimitación competencial suscitado por la Comunidad Autónoma acerca de la regulación contenida en dicha norma, derivada del *Decreto-Ley 12/1987, sobre fijación y delimitación de facultades en materia de aviación*, el TS afirma que siendo la regulación y la ordenación del espacio aéreo una competencia exclusiva del Estado (art. 139.1.20ª CE), cualquier distribución de competencias hechas en el Real Decreto-Ley, puede ser modificada o derogada en virtud de su soberanía sobre el espacio aéreo. Por tanto, no pueden ser estimadas sus pretensiones al respecto. No obstante, el interés de esta sentencia se cifra en las consideraciones previas que hace con respecto al interés legítimo que asiste a la Comunidad Autónoma de Aragón para acceder a la jurisdicción y plantear una controversia competencial. Así, el TS considera que aunque es indiscutible la exclusiva competencia estatal sobre la materia ello no empece para sostener que el concepto de interés legítimo no puede ser interpretado restrictivamente. La citada exclusividad competencial no puede negar el interés de la Comunidad Autónoma en relación a su territorio.

Una segunda sentencia, la STS 30/10/96, avala la constitucionalidad de una *Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 26 de febrero de 1986, por la que se regula el Régimen de Comercio Exterior de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla*, porque no supone alteración alguna de la libertad de comercio. En realidad –sostiene el TS– lo que persigue esta Orden es precisamente salvaguardar el Régimen Especial de Comercio exterior de las Islas Canarias como consecuencia del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea. Y dado que no resulta acreditado que la citada Orden de 1986 infrinja o modifique el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, no es necesario el Informe favorable del Parlamento autónomo (art. 45.3 del EACan.), cuya ausencia es el motivo por el cual la Comunidad Autónoma demandante pretende la nulidad de la Orden de referencia.

La STS 31/1/97 ofrece un especial interés tanto por las razones de competencia controvertidas como por las que se encuadran en el ámbito de la legalidad

ordinaria. El objeto del recurso se centra en la impugnación que la Comunidad de Castilla y León presenta contra el Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la *Ley 13/1992, de 1 de julio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de la entidades financieras*. Esta disposición determina el riesgo de crédito de los activos patrimoniales y de los compromisos y demás cuentas de orden, estableciendo que los riesgos de la Administración del Estado y el Banco de España tendrán una ponderación nula, mientras que los riesgos de las CCAA recibirán una ponderación del 20%, estipulando diferencias también en los límites a los «grandes riesgos». La Comunidad Autónoma interpone recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto en base a dos motivos: el primero, por omisión del dictamen del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y la audiencia a las mismas; y el segundo, por producirse una desigualdad en el trato que en esta materia reciben las CCAA respecto del Estado, con infracción del principio de autonomía financiera de las CCAA. En relación al primero motivo, el TS rechaza los argumentos de la Comunidad Autónoma porque de la LOFCA no se deduce, para un caso como éste, la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La razón estriba en que el Decreto sólo se refiere a supuestos en los que se regulan los recursos propios y se supervisan las entidades financieras, sin que por el contrario –como así lo establece la LOFCA– afecte a las actividades de coordinación de la política de endeudamiento entre las administraciones autonómicas o entre éstas y el Estado. Tampoco constituye una labor de coordinación el establecimiento del coeficiente de ponderación de riesgos y límites, sino que más bien es la expresión de unas normas que pretenden someter a las entidades españolas a un riguroso régimen homologado al vigente en Europa. Mientras que el trámite de audiencia previsto en el procedimiento administrativo viene referido a los particulares y no a las Administraciones Públicas.

En cuanto al motivo basado en la desigualdad de trato para las CCAA que pueda derivarse del contenido del Decreto, el TS recuerda que la Ley 13/1992 proporciona suficiente cobertura legal para una regulación como la establecida; sólo cabe la posibilidad de un exceso reglamentario, pero lo cierto es que la Ley 13/1992 no hace otra cosa que incorporar el coeficiente de solvencia que fija la ponderación del 20% para los activos que representen créditos sobre las administraciones regionales o locales. Por tanto la imputación de desigualdad no es admitida. Tampoco existe vulneración de la reserva de Ley Orgánica (art. 13.5 de la LOFCA), porque dicho precepto se refiere a la emisión de Deuda Pública titularizada, que no debe confundirse con otras operaciones de crédito a las que sí se refiere el Decreto en cuestión. Finalmente, en la misma línea que el TC, el TS se remite a las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas en la ordenación del crédito y la banca (149.1.11ª), así como para la coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13ª), al objeto de justificar que el diferente tratamiento del riesgo financiero previsto en el Decreto no supone una restricción de la competencia sobre la autonomía financiera de las CCAA. A parte de que, como ya se exponía más arriba, el Decreto no hace otra cosa que procurar la transposición de la norma europea al ordenamiento jurídico español.

La STS 24/2/97 aborda, por su parte, un tema que con anterioridad ya había

ocupado al TC en su STC 99/86. Se trata del *Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de abril de 1988, que decidió no tomar en consideración la solicitud de autorización, deducida por el Ayuntamiento de Villaverde Trucios (Cantabria), para la convocatoria de referéndum sobre la incorporación del municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco.* El criterio esencial de la sentencia desestimativa del TS se funda en la consideración del territorio como límite y elemento esencial del autogobierno de una Comunidad Autónoma. Concretamente, en la medida en que la iniciativa del citado municipio –consistente en la aplicación directa del art. 8 EAPV– incide en la configuración del territorio de Cantabria (por desagregación), la modificación de éste –consistente en la reducción de su superficie– no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta el procedimiento preceptuado en el Estatuto de Autonomía sobre este particular, que es lo que a la postre se deriva de la propuesta del Ayuntamiento de Villaverde de Trucios al ignorar la voluntad de la citada Comunidad Autónoma. No hay duda, por tanto, que la prevalencia del Estatuto como norma institucional básica es el criterio lógico para abortar una decisión municipal que no puede sostenerse en una genérica invocación del principio del autonomía local.

Especial importancia tiene en el ámbito competencial la STS 7/4/97 que –siguiendo la doctrina establecida en la STS de 28/10/95– declara nulo el *Real Decreto 675/1993, de 7 de mayo, por el que se aprobó la modificación del artículo 142 del Reglamento Notarial* por invasión de la competencias en materia tributaria que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco. La razón esencial de esta decisión se fundamentó en la vulneración del punto de conexión establecido en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. Dicho impuesto constituye un tributo concertado de manera autónoma, siendo el punto de conexión para su exacción el de la autorización u otorgamiento del documento en el territorio del País Vasco. Por su parte, la finalidad del Decreto estatal estaba orientada hacia el objetivo fiscal tendente a la superación de las distorsiones que se producían en la exacción del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. El TS considera que con la formulación adoptada para cumplir con esta finalidad, el Reglamento vulnera el principio de congruencia que vertebra el ordenamiento jurídico. Tal deficiencia comporta una invasión de competencias reservadas a una Ley especial, que es la que aprueba el Concierto Económico con el País Vasco; invasión que, como se apuntaba anteriormente se produce como consecuencia de la alteración unilateral del punto de conexión que rige la determinación de la Hacienda Foral de esta Comunidad Autónoma, competente para ingresar la recaudación del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. A criterio del TS, el Decreto declarado nulo prescindió de regular esta materia en lo que hubiera sido su ámbito propio, es decir, a través de los mecanismos de colaboración y, especialmente, aquellos que son de naturaleza coordinadora, previstos en el mismo concierto.

Merece también especial mención la negativa del Tribunal Supremo expresada en su STS 2/6/97, a resolver por una vía interpretativa el conflicto planteado por el Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia contra el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, por el que se convocaban un determinado número de plazas de Magistrados suplentes y jueces sustitutos. Una de las Bases del Acuerdo es reproducción literal del art. 201.3 de la LOPJ que, a criterio

del demandante, entran en conflicto con lo preceptuado en una norma superior, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en cuyo art. 35.1 se establece que: «*El nombramiento de magistrados, Jueces y Secretarios se efectuará en la forma prevista en las Leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho Foral Vasco y el del Euskera (...)*». Sin embargo, el TS se opone a dicha solución interpretativa dada la limitada cognición –sostiene– de la que disfruta en dicho proceso.

Finalmente, la STS 6/6/97 ofrece un interés específico porque en ella ya aplica lo establecido en la importante STC 61/97 a propósito de la delimitación competencial sobre el régimen jurídico del suelo urbano. En ella, se resuelve el recurso contra una sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, sobre la determinación del justiprecio de una parcela expropiada. El particular afectado la impugna por considerar que se le ha aplicado erróneamente la legislación en materia de expropiación forzosa, cuando, en realidad, le correspondía aplicar la Ley del Suelo. Y es aquí cuando el TS asume la reciente jurisprudencia constitucional para rechazar las pretensiones citadas, ya que la valoración urbanística forma parte de las competencias del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18ª CE); y más concretamente, la fijación del justiprecio para impedir que los bienes sean evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio del Estado. Además de que la valoración forma parte integrante del contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas también corresponde regular al Estado (art. 1491.1ª CE).

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Todos estos recursos contienen controversias competenciales planteadas exclusivamente a iniciativa de otras administraciones públicas. Los particulares quedan ausentes como parte en todos ellos. Los temas abordados son diversos, pero entre ellos pueden destacarse los que se refieren a si es preceptiva la intervención de la Comunidad Autónoma en la fijación por parte de una Corporación Local de los precios públicos de un servicio municipal; la interpretación de las transferencias en materia tributaria del Estado a una Comunidad Autónoma; la adecuación a la legislación básica estatal de las retribuciones al personal de las Corporaciones Locales y el régimen de las policías locales.

En relación a la intervención de las CCAA sobre la actividad normativa de las Corporaciones Locales, merece ser referenciada la STS de 26/6/96 porque define el alcance de la intervención de las CCAA sobre determinadas actuaciones de las Corporaciones Locales cuando operan en régimen de monopolio, por ejemplo, para hacer frente al servicio de pompas fúnebres. No es un tema nuevo, porque el TS sigue aquí su doctrina establecida en la reciente STS 3/5/96 en la que se reconoce la necesidad de aprobación por el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, de la decisión del ente local de actuar en régimen de monopolio, lo cual no significa, sin embargo, que toda la actividad de este servicio esté sometida a la tutela administrativa de la Comunidad Autónoma. Porque la actividad sigue siendo municipal y, por tanto, cubierta por el principio de autonomía local.

Por el contrario, esta intervención autonómica no se concibe como preceptiva en un caso posterior en el que se plantea un recurso contra la Resolución del Ayuntamiento de Soria sobre cesión de terrenos al Ministerio de Educación y Ciencia (STS 24/1/97). El recurso plantea si es contrario a la CE que la cesión del inmueble expropiado por la administración municipal exija la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma. El TS lo niega porque del análisis del bloque de la constitucionalidad del ámbito de la administración local no se deduce tal obligatoriedad. En este sentido, el TS asume también aquí la doctrina del TC sobre el alcance del principio de autonomía local precisando que la intervención de los órganos de otras administraciones sobre la actividad de la Administración local ha de ser gradual, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales, recordando, a su vez, que en materia referida a la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales de las Administraciones Públicas, compete en sus aspectos básicos al Estado (art. 148.1.18ª CE).

Ofrece también interés, el criterio interpretativo sostenido sobre el art. 353.1 a) del Real Decreto-legislativo 781/1986, en cuanto que establece la exención del Estado y sus Organismos Autónomos y las CCAA respecto del impuesto sobre el valor de los terrenos, cuando sean dichas personas jurídicas obligadas al pago como contribuyentes. El TS resuelve, como ya lo hizo en su reciente STS 22/7/96, que con la transferencia de servicios y personal adscritos a una competencia se acompañan los derechos y deberes adheridos a las Administraciones Públicas antiguamente beneficiarias. De esta manera, pues, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, en la STS 22/7/96, obtuvo satisfacción a sus pretensiones de ser declarado exento frente a la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en la que se le denegaba la solicitud de exención en el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos.

Otra cuestión que vuelve a aparecer este año como también lo ha hecho en años pasados, es la situación creada como consecuencia de la inadecuación de las retribuciones del personal en la Administración local a las condiciones básicas fijadas por el Estado (art. 149.1.18ª CE). En la jurisprudencia constitucional de este año han habido casos similares y, obviamente, la respuesta del TS en su STS de 23/7/96 sigue los criterios del máximo intérprete de la Constitución y –en lo que concierne ahora– la discordancia con los criterios de retribución básica provoca la declaración de nulidad del Acuerdo de la Diputación Provincial de Pontevedra de 25 de octubre de 1985 sobre nuevas retribuciones al personal de la Diputación.

En el mismo ámbito material de competencias el TS niega que una Entidad Local –el Ayuntamiento de Cuenca– pueda establecer en un Acuerdo-Marco regulador sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios del mismo, las que se refieren a las indemnizaciones por razón del servicio de personal y las licencias por enfermedad. La autonomía contractual de esta administración pública no puede alcanzar ámbitos propios de la competencia del Estado (STS 30/6/96). Como tampoco puede alterar las bases estatales en lo que concierne a la reducción de la jornada para el cuidado de los menores de edad o la edad de estos para gozar de esta atención de los padres (STS 14/10/96). Dicho lo cual, ello no empece –con respecto a esta misma sentencia– para que, en el marco de la legislación

estatal básica, una Corporación Local –para mayores datos, el Ayuntamiento de Tarancón– pueda aprobar un Acuerdo-Marco sobre las condiciones laborales de los trabajadores funcionarios y laborales del mismo (STS 14/10/96).

Asimismo, merece especial interés en la STS 30/6/96 aquel aspecto de su fundamentación en el que, a propósito del régimen de los funcionarios, se afirma que el art. 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986 encuentra efectivamente su marco constitucional en el art. 149.1.18 CE, cuando dispone que en caso de inexistencia de normas concretas de la Comunidad Autónoma sobre recompensas, permisos, trienios y vacaciones de los funcionarios de la Administración local, será de aplicación supletoria la legislación estatal de funcionarios (...). El interés se cifra en que dicho precepto entra en conflicto con la nueva jurisprudencia constitucional acerca de la supletoriedad del derecho estatal que, después de la doctrina ya establecida desde la STC 118/96 y ratificada por la STC 61/97, impide al Estado la creación de derecho supletorio específico.

Finalmente, destacan dos sentencias que tienen como denominador común la seguridad pública y las policías locales. En la primera, el TS declara nulo el Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona de 31 de mayo de 1988, por el que se aprobó definitivamente el Reglamento del Cuerpo de Seguridad de dicha Corporación Local; el fundamento de la primera, que es la STS 8/11/96 y trae causa de la STC 25/1993, en la que como es sabido se argumentó que el establecimiento de estos cuerpos de policía (de la Diputaciones Provinciales) sólo era posible con base en la Ley Orgánica 2/1986, Ley que debía de servir de cobertura al correspondiente Acuerdo. Pero a este respecto, el bloque de la constitucionalidad (art. 149.1.29ª CE y los respectivos preceptos estatutarios) establecen como Cuerpos de Policía los del Estado, las CCAA y los municipios. Cierto es, no obstante, que la citada Ley Orgánica 2/1986 vincula las policías locales a las Corporaciones homónimas, pero ello no es suficiente para autorizar la creación de otros cuerpos policiales distintos de los expresamente previstos por la CE. El TS, una vez más, se atiene a la doctrina del TC para resolver las controversias competenciales que le son planteadas.

En la segunda (STS 30/9/96), el parecer mayoritario de la Sala del TS resuelve la inadmisión del recurso de casación en interés de ley, por haber sido interpuesto contra una sentencia cuyo fallo se funda en la Ley del Parlamento de Cataluña de Policías Locales, cuyo art. 13 es vulnerado por una Circular, que había sido anulada por el TSJ de la Comunidad Autónoma. En esencia, la conclusión sobre la controversia competencial contenida en la sentencia determina que los municipios en los que exista policía local, es constitucionalmente legítimo que no se atribuyan a los vigilantes todos los cometidos legalmente previstos para la policía local.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como siempre, siguen siendo las más números. Los temas son variopintos pero similares a los registrados en años anteriores. Entre las 17 sentencias del período objeto de la valoración, pueden destacarse los siguientes: la adecuación de la normativa autonómica a la legislación básica; los Consejos Consultivos como

expresión de la autonomía institucional; el territorio como ámbito del autogobierno; la determinación de los precios públicos; los estudios de impacto ambiental en relación al urbanismo; la coordinación como instrumento de colaboración interadministrativa; el significado de la autonomía local; la provincia en el marco del autogobierno, etc.

a) La adecuación de la normativa autonómica a la legislación básica. En algunas resoluciones del TS de este año, las condiciones existentes para asegurar la sujeción a este punto de referencia, son las que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia. Aunque, en la STS de 30/11/96 se trata, curiosamente, el carácter no básico de determinados preceptos de una norma estatal, la Ley 14/1986, permite al TS rechazar las pretensiones del Colegio de Médicos de Sevilla contra la regulación contenida en algunos artículos del *Decreto 80/1987, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sobre ordenación y organización del Servicio Andaluz de la Salud.*

En la STS 13/12/96, se aborda la adecuación a la norma básica estatal, contenida en una disposición reglamentaria, como es el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, del Decreto 232/1985, de la Generalidad de Cataluña, por la que se aprobaron los Estatutos de la Universidad Politécnica de esta Comunidad Autónoma. El TS analiza los reproches de inadecuación a la norma estatal presentados por el Abogado del Estado de dos formas distintas; en un caso, rechaza las argumentaciones expuestas contra el art. 68.2 de los citados Estatutos mediante una interpretación conforme a la Constitución en los siguientes términos: en dicho precepto se establece que la Universidad «*desarrollará fundamentalmente cinco líneas de actuación (...): enseñanzas encaminadas a la obtención de títulos reconocidos por la Generalidad...*», precepto que según la representación del Estado atribuye a la Generalidad de Cataluña competencias que no le corresponden de acuerdo con el art. 149.1.30ª CE. Pues bien, la posición conservacionista de la norma por parte del TS se fundamenta en considerar que el precepto autonómico no es atributivo de competencias, ni tampoco introduce modificación alguna en el sistema de distribución competencial vigente. Se trata, simplemente, de un precepto que apunta una línea de actuación académica. Por el contrario, no ocurre así con el art. 82.2.3 y 4 de los Estatutos cuya modificación de los criterios de composición de los tribunales de tesis doctoral contrasta de forma irremisible con la norma estatal, lo que conduce a su nulidad.

b) Los Consejos Consultivos como expresión de la autonomía institucional y otras cuestiones. El tema es suficientemente conocido tras la doctrina establecida en las SSTC 56/1990 y 204/1992, acerca del valor del informe del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos. En las mismas el TC prescribió la necesidad del dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de reglamentos ejecutivos, para el caso de que la misma Comunidad Autónoma no se haya dotado de un órgano consultivo equivalente. El TS, en su STS 3/6/96 asume esta doctrina concluyendo que la ausencia de ese dictamen determinará la nulidad de la disposición aprobada, como es el caso del *Decreto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 81/1992, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Autonómica 12/1991, que regula el Impuesto sobre Instalaciones que inciden en el medio ambiente.*

Siguiendo en este mismo ámbito cabe volver de nuevo a la STS 30/11/96 en la que se establece la doctrina según la cual no es necesario que los reglamentos organizativos que no desarrollan Leyes Estatales, sino Leyes Autonómicas, precisen del dictamen del Consejo de Estado o de homónimo autonómico.

Como tampoco es necesario que un Decreto Foral en el País Vasco deba ser aprobado preceptivamente en presencia del Secretario General de la Diputación Foral; y ello es así porque la facultad de autoorganización de los Territorios Históricos Forales permite la adopción tanto de ésta como de otras formas de validez (STS 12/6/96).

c) El territorio como ámbito del autogobierno.

De nuevo la jurisprudencia constitucional aparece como inspiradora de una resolución del TS, ahora en relación al territorio como límite relativo de la capacidad de autogobierno (STS 21/6/96). La cuestión trae causa de la negativa judicial a inscribir una cooperativa en la Sección Central del Registro de Cooperativas y Sociedades Laborales. La razón de la decisión se fundamentó en que a pesar que aquélla tenía su domicilio social en una provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desarrollaba la mayoría de sus actividades fuera de la misma. El TS rechaza el recurso del particular en base a la competencia exclusiva reconocida a Andalucía sobre cooperativas, de la que cabe derivar la validez y eficacia de la Ley andaluza 2/1985, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todas las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad societaria exclusivamente en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio –y aquí es perceptible la jurisprudencia constitucional (SSTC 108/96 y 132/96)– de las relaciones instrumentales, que pueden ser realizadas en el exterior. Es decir, entendiendo el territorio como un límite no absoluto o relativo que de acuerdo con esta condición no impide que los efectos de las competencias asumidas por el bloque de la constitucionalidad, puedan legítimamente trascender al contorno de la Comunidad Autónoma.

d) La determinación de los precios públicos. El factor del territorio aparece una vez más en otra resolución (la STS 15/7/96) en la que, como cuestión principal, el TS dilucida sobre la validez de una *Orden de 18 de diciembre de 1991 de la Región de Murcia, por la que se establecen tarifas de transporte regular de uso especial de escolares y trabajadores*. El TS analiza el recurso del Abogado del Estado centrando la atención de dos cuestiones de especial relevancia: en la primera, el alcance territorial del transporte, concluyendo, que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma ya que no trasciende al territorio de la misma; en la segunda, el aval constitucional sobre la determinación de los precios se sostiene en que la fijación de las tarifas no sobrepasa los márgenes fijados en los principios o en las directrices establecidos por el Estado en uso de las competencias básicas para la coordinación y planificación general de la economía (art. 149.1.13ª). No obstante, resulta paradójico que en esta sentencia el TS se refiera, a fin sostener su argumentación general, a la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) como una ley que dispone de una dimensión supletoria respecto de las actividades que son competencias de las CCAA, cuando como es bien conocido desde la STC 118/1996 se niega la posibilidad de que el derecho supletorio pueda ser creado a través de una ley.

e) Los estudios de impacto ambiental en relación al urbanismo. Entiende el TS (STS 24/10/96) que los mismos pueden formar parte del diseño legislativo que del régimen jurídico del urbanismo haga el titular de la competencia, que obviamente es la Comunidad Autónoma, en virtud de la competencia exclusiva que sobre esta materia competencial ostenta. Imponer esta exigencia es una decisión de oportunidad técnica que no se discute pero, en todo caso, es requisito exigible que su regulación se materialice en una Ley. Por esta razón el TS, declara nulo el Decreto 85/1990, de la Diputación de Aragón, sobre medidas urgentes de protección urbanística.

f) La coordinación como instrumento de colaboración interadministrativa. Al objeto de procurar una mayor eficacia en la ejecución de sentencias en las que está presente algún tipo de desacuerdo competencial, el TS invoca –razonablemente– la necesidad de aplicar mecanismos de colaboración interadministrativa, y especialmente, los de coordinación. El asunto (STS de 13/2/97) trae causa de la situación en la que se encuentra un particular recurrente que solicitó a la Comunidad Autónoma de Canarias, a cuya administración habían sido transferidas las competencias sobre promoción pública de la vivienda, la reversión de unos terrenos de su propiedad, expropiados anteriormente por el Instituto Nacional de la Vivienda, con la finalidad de realizar un Polígono, denominado «Padre Anchieta». A este respecto, el TS hace una serie de consideraciones de gran interés acerca de las posibilidades de los mecanismos de colaboración sosteniendo que, *a pesar de que el Estado y las CCAA tienen personalidades jurídicas independientes, su autonomía en el ejercicio de sus respectivas competencias resulta matizada cuando se producen fenómenos de transferencia de competencias entre una y otra administración. Añade, en este sentido, que se produce entonces una sucesión de responsabilidades y una necesidad de coordinación entre las administraciones intervinientes para responder a esas responsabilidades sin lesionar los derechos de los ciudadanos, al menos mientras que la fase de definitiva fijación del alcance de la titularidad competencial y de asentamiento de los medios propios del traspaso perduran.* En parecidos términos se pronuncia también la STS 7/4/97.

g) El significado de la autonomía local y de la Provincia como Corporación local. La primera constituye un poder limitado de autoorganización (STS 27/2/96). Y respecto de la segunda, el TS considera que –en función de lo establecido por el art. 5.1 EACat.– es válido reordenar las competencias provinciales a favor de la Generalidad de Cataluña o de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, siempre que la nueva distribución competencial no afecte a la existencia mínima de la provincia (STS 21/4/96) en la línea de lo establecido por la STC 32/1981).

h) Otras cuestiones. Finalmente, de las sentencias restantes son destacables temas de orden e importancia diversa.

Un primer ejemplo lo constituye, el valor del que puedan gozar las Circulares administrativas en ámbitos ajenos a la Administración competente que las ha dictado y su trascendencia competencial. Concretamente, el TS argumenta que las Circulares de la Administración del Estado no son aplicables al Servicio Andaluz de Salud, que se rige por sus propias normas y circulares internas. Este plantea-

miento impide que un recurrente pueda invocar en su interés el contenido de una Circular del Ministerio de Sanidad y Consumo, que a la sazón resulta más favorable a sus pretensiones, cuando como ocurre en este caso, la competencia pertenece a la Comunidad Autónoma de Andalucía y no al Estado (STS 27/1/97).

Un segundo lo plantea la STS de 6/6/96 en relación a la gestión recaudatoria de tributos. El TS avala la adecuación al orden constitucional de competencias y, por tanto, a la ley autonómica del *Decreto de la Generalidad de Cataluña 64/1985, de 7 de febrero, sobre atribución a las Administraciones actuantes de recursos generados por el régimen económico financiero previsto en la Ley 5/1981*. Las conclusiones del TS aprueban el sistema de atribución al órgano competente de lo recaudado por la Comunidad Autónoma a través del sistema de subvención; y también la otra opción consistente en dejar en manos de la Generalidad, la facultad de fijar por vía reglamentaria la forma y los plazos de tales subvenciones.

En la STS de 27/6/96, el TS aborda la incidencia del sistema de competencias cuando la controversia se proyecta sobre el urbanismo, reconociendo que en un mismo espacio físico pueden incidir dos competencias, si bien cada una de ellas tiene su propio objeto jurídico y el ejercicio de la una no puede perturbar el ejercicio de la otra. De tal manera que el Estado no puede verse privado de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva de la Comunidad Autónoma. En la STC 61/97 que se comenta en el capítulo de Jurisprudencia Constitucional del Informe hay elementos que ayudan a entender este planteamiento, especialmente en lo que concierne a la incidencia de los títulos competenciales derivados de los artículos 149.1.1ª y 149.1.18ª.

V. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: NORMAS COMUNITARIAS, ESTATALES Y AUTONÓMICAS

David Tornos

Las actividades de la Unión Europea en 1997 se han centrado en algunas prioridades de especial relevancia política, como la revisión del Tratado de Maastricht (Tratado de Amsterdam), la Agenda 2000, el paquete de propuestas técnicas relacionadas con la Unión Económica y Monetaria y, en especial, con la introducción de la moneda única europea y la preparación de las iniciativas en favor del empleo.

Lo que ha motivado que se mantenga el papel primordial de los Consejos Europeos. Y que en el plano interno se confirmen las tendencias apuntadas en los informes de los dos últimos años, con un descenso de la actividad normativa, un incremento de los «documentos de reflexión» y la prosecución y ampliación de los procesos e iniciativas en favor de la simplificación administrativa y de la codificación y refundición de la legislación comunitaria existente.

Una dinámica que motivó la adopción, por parte del Parlamento Europeo, de una Resolución en el mes de diciembre, en la que deploraba que los programas de trabajo presentados por la Comisión Europea en 1997 (así como en 1996) sólo se hubieran ejecutado en parte, y en la que constataba que de las 16 nuevas propuestas legislativas planteadas por la Comisión Europea en su programa de trabajo para 1997 (ver Documento COM (96) 507 final de 17 de octubre de 1996) únicamente hubiera lanzado la mitad de las mismas. Y en la que constataba, asimismo, el número creciente de «documentos estratégicos» y documentos de «reflexión» presentados por la Comisión (en 1990 fueron 9, en 1996 104 y durante el primer semestre de 1997 eran ya 57), indicando que estos documentos raramente son seguidos de propuestas legislativas, y, por contra, no se han tomado iniciativas en relación con los 197 expedientes bloqueados en el Consejo de Ministros de la UE.

En el plano institucional, destaca la finalización del primer mandato del Comité de Regiones. En la última sesión plenaria, celebrada el 19 y 20 de noviembre, el Presidente del Comité, D. Pascual Maragall, expresó su satisfacción ante el papel desempeñado durante este período por el Comité, manifestando el significativo impacto que muchos de los dictámenes aprobados habían tenido en la legislación europea. En el mes de enero de 1998, el Consejo de la Unión Europea nombrará, basándose en las delegaciones propuestas por los gobiernos de los Estados miembros, una nueva Asamblea de 222 miembros, de los cuales 21 representarán a las diferentes Comunidades Autónomas y Ciudades de España, por un período de cuatro años. Al mismo tiempo serán elegidos el mismo número de suplentes. En el transcurso del primer pleno de 1998, que se celebrará los días 18 y 19 de febrero en Bruselas, se procederá a la elección del nuevo Presidente y de la Mesa.

La revisión del Tratado de Maastricht: el Tratado de Amsterdam

El Consejo Europeo de Amsterdam, celebrado los días 16 y 17 de junio, puso punto y final a las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental realizadas a lo largo de quince meses, llegando a un acuerdo los Jefes de Estado y de Gobierno sobre el nuevo Tratado de Amsterdam, que se firmó el 2 de octubre, iniciándose el proceso de ratificación del mismo, con el objetivo de que el Tratado entre en vigor el 1 de Enero de 1999.

El Tratado de Amsterdam ha logrado avances en materia de ciudadanía y derechos fundamentales; consolida el principio de subsidiariedad y asegura la transparencia de las instituciones; introduce mejoras en la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la salud pública y la protección de los consumidores; con objeto de hacer más completa y efectiva la libre circulación de personas, incorpora los acuerdos de Schengen; introduce mejoras en la política social y de empleo (nuevo Título sobre el empleo e integración plena del Reino Unido en el acuerdo sobre política social); ha supuesto un avance notable en asuntos de Justicia e Interior y ha dado una respuesta más limitada a la instauración de la política de relaciones exteriores, de seguridad y de defensa. En el ámbito institucional han quedado cuestiones pendientes, como la composición de la Comisión o la reponderación de los votos en el Consejo. Sin embargo, se ha reforzado el papel del Parlamento Europeo, del Presidente de la Comisión y su capacidad de iniciativa y se amplía el funcionamiento y competencias del Comité de las Regiones, que obtiene una mayor autonomía administrativa.

El Parlamento Europeo emitió, el 19 de noviembre, un dictamen en el que recomienda la ratificación del Tratado de Amsterdam. Dicho dictamen subraya la existencia de lagunas en el Tratado, en particular en relación a la reforma institucional y funcional de la Unión Europea ante la ampliación. En tal sentido, el texto aprobado hace suya la petición del presidente de la Eurocámara, José María Gil-Robles, de que la Comisión proponga una reforma en tal dirección y que sea sometida a los Estados miembros para su aprobación antes de la adhesión de nuevos países. Con carácter general, el dictamen acoge favorablemente determinados aspectos del Tratado, como, por ejemplo, la confirmación de los objetivos de la Unión, la mejora de los instrumentos de que ésta dispone para desarrollar políticas en interés de los ciudadanos, la extensión del procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos y la confirmación de la Unión Europea como sistema de valores de una comunidad solidaria caracterizada por la libertad y la democracia. Sin embargo, además de la laguna antes mencionada, el Parlamento lamenta que no se haya mejorado suficientemente la eficacia de los procedimientos de decisión ampliando el voto por mayoría cualificada y que se haya fijado la sede del Parlamento Europeo sin la participación de éste.

Agenda 2000

La Comisión Europea adoptó el 15 de julio la Comunicación titulada «Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia», al mismo tiempo que hacía públicos los dictámenes sobre las solicitudes de adhesión de diez países de

Europa Central y Oriental. La «Agenda 2000» constituye la respuesta de la Comisión Europea a las peticiones formuladas por el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 ante el reto de la ampliación de la Unión Europea. Debe examinarse en el contexto de un balance global de la integración europea desde el Acta Única de 1986. En ella, la Comisión Europea describe las políticas y perspectivas de desarrollo de la Unión Europea a principios del próximo siglo, los problemas de carácter horizontal o transnacional que plantea la ampliación y el futuro marco financiero después del 2000.

En la primera parte de la «Agenda 2000», «Las políticas de la Unión», la Comisión analiza las perspectivas de desarrollo de las políticas de la Unión Europea ante un entorno en rápida mutación, al que es necesario responder con las adaptaciones y reformas adecuadas. Reitera la prioridad de desarrollar las políticas internas y de mantener la cohesión económica y social. La Comisión anuncia, asimismo, su intención de proponer una profunda reforma de la Política Agrícola Común y subraya que la Unión Europea tiene interés en consolidar las nuevas estructuras de la Organización Mundial de Comercio e impulsar la liberalización de los intercambios en el mundo.

En la segunda parte, «El desafío de la ampliación», la Comisión explica cómo ha examinado las solicitudes de adhesión, las principales cuestiones que las mismas suscitan y el calendario de apertura de las negociaciones. Recomendando el inicio de las negociaciones con Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia, además de Chipre. Recomendación que fue confirmada por el Consejo Europeo, reunido en Luxemburgo el 12 y 13 de diciembre.

En cuanto a la tercera y última parte de la Comunicación «El nuevo marco financiero», la Comisión Europea presenta su propuesta de perspectivas financieras para la financiación de las políticas comunitarias en el período 2000-2006.

Unión Económica y Monetaria: el Euro

En 1997, la preparación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) entró en una fase determinante en lo que respecta a las implicaciones prácticas de la introducción del Euro. Los trabajos relativos a las normas que regulan el comportamiento económico de los países participantes en la zona euro y las relaciones con los no participantes, así como los trabajos para concluir la definición del estatuto jurídico del euro, han progresado de forma definitiva. Algunos aspectos técnicos, como las características de las monedas de euros y la legislación secundaria sobre la creación del Banco Central Europeo, del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Comité Económico y Financiero se han resuelto o están en curso de finalización, para su decisión final a primeros de 1998.

Desde el punto de vista normativo, debemos destacar la Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam, de 17 de junio, que junto con el Reglamento (CE) Nº 1866/97 del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y con el Reglamento (CE) Nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit

excesivo, conforman el denominado Pacto de estabilidad y crecimiento. Asimismo, el Consejo Europeo de Amsterdam elaboró una Resolución sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

En relación al euro ya se acordó el marco jurídico regulador del mismo, que se compone de dos Reglamentos del Consejo. Uno de ellos, el Reglamento (CE) Nº 1103/97, de 17 de junio, ya vigente, que establece la denominación de la moneda única (euro), su división en cien unidades fraccionarias (cents), la conversión del ecu en euro (1 ecu = 1 euro), el principio de continuidad de los contratos, las normas relativas a los tipos de conversión entre el euro y las monedas nacionales, así como las reglas de redondeo. Un segundo Reglamento se refiere a los demás aspectos cuya regulación no puede adoptarse formalmente hasta que el Consejo decida cuáles son los Estados que participarán en el Euro. La Resolución del Consejo de 7 de julio de 1997 sobre el marco jurídico de la introducción del euro, contiene como Anexo el proyecto de Reglamento citado, que regula el proceso de introducción del euro durante la fase transitoria y su coexistencia con las monedas nacionales. Dicho Reglamento será aprobado formalmente una vez se decidan los países participantes en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y entrará en vigor el 1 de Enero de 1999.

Empleo

Las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental sobre el nuevo Tratado de Amsterdam debían ser la principal tarea del Consejo Europeo del mes de junio. Sin embargo, se vieron relegadas a un segundo plano debido al protagonismo inesperado que tomaron la Unión Económica y Monetaria y el empleo. En particular, las posiciones del nuevo primer ministro francés, Lionel Jospin, obligaron a prolongar los debates en torno a la Unión Económica y Monetaria más de lo previsto, dado su interés en introducir el problema del empleo en Europa en el marco de la moneda única. Lo que conllevó a la aprobación, junto a la ya citada Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de una Resolución del Consejo Europeo sobre el crecimiento y el empleo, que situaba a este último como objetivo prioritario de la Unión (ya plasmado en el Tratado de Amsterdam con la inserción del Protocolo Social y del nuevo Título sobre el empleo).

Por otra parte, los Quince acordaron la celebración de una Cumbre extraordinaria sobre el empleo durante la Presidencia Luxemburguesa, con la intención de analizar los progresos realizados en la aplicación de las iniciativas dirigidas a la creación de empleos. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo que se celebró en Luxemburgo los días 20 y 21 de Noviembre.

Con vistas al Consejo extraordinario de Luxemburgo, la Comisión Europea presentó su «Informe sobre el empleo» para 1997, así como un proyecto de «Informe conjunto sobre el empleo», en el marco de la estrategia integrada para el empleo decidida en Essen. La Comisión Europea presentó, asimismo, las «Líneas directrices de las políticas de empleo de los Estados miembros en 1998», haciendo referencia a las conclusiones del Consejo Europeo de Amsterdam.

El Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, celebrado en el mes de noviembre en Luxemburgo, es la primera Cumbre que se dedica, monográficamente, a un solo tema. Esta Cumbre dio lugar a la aprobación del, como se ha denominado desde entonces, «método de Luxemburgo», es decir, la nueva estrategia para la política europea de empleo inscrita en el Tratado de Amsterdam. Los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron, además, que se adoptarían unas Directrices sobre el empleo para 1998 en base a una nueva propuesta de la Comisión Europea adaptada a las conclusiones de la Cumbre, propuesta que la Comisión Europea adoptó el día 3 de diciembre.

La importancia de los resultados del Consejo Europeo Extraordinario radica en que, por primera vez, se anticipa la aplicación de un mecanismo incluido en un Tratado aún no ratificado. Como ya lo previó el Consejo Europeo de Amsterdam, el Título sobre el Empleo del nuevo Tratado, para que tenga efectos inmediatos, se va a poner en marcha a partir de 1998, antes de su ratificación por los Parlamentos de los Estados miembros. No hay que olvidar, sin embargo, que las conclusiones del Consejo hablan, no sólo de líneas directrices, sino de orientar políticas comunes al servicio del empleo y de la creación de un entorno económico favorable.

En el Consejo Europeo de Amsterdam, la Comisión Europea presentó un informe intermedio sobre la aplicación de los pactos territoriales para el empleo, que resume la organización de la acción relativa a 90 pactos territoriales que cubren una gran variedad de regiones en las que, en general, se registran índices de desempleo superiores al promedio del Estado miembro correspondiente.

En el plano legislativo destaca la adopción, el 15 de diciembre, de la Directiva 97/81/CE del Consejo por la que se aplica el Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por las organizaciones interprofesionales UNICE, el CEEP y la CES, el 6 de junio de 1997. A su vez, la Comisión elaboró un Libro Blanco sobre los sectores y actividades excluidas de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, en el que propone un enfoque pragmático para garantizar a nivel comunitario una protección adecuada de la salud y seguridad contra los riesgos derivados de los horarios excesivamente largos de los trabajadores de los sectores excluidos.

El 27 de junio, el Consejo aprobó un nuevo Reglamento (N° 1290/97) sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados, no asalariados y a los miembros de su familia que se desplazan dentro de la Comunidad, que supone una actualización de los Reglamentos (CEE) N° 1408/71 y 574/72 para tomar en consideración los cambios en las legislaciones nacionales y determinados acuerdos bilaterales celebrados entre Estados miembros.

A primeros de año se publicaron las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 96/71/CE sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios y la Directiva 96/97/CE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social, que supone una adaptación de la normativa anterior a la denominada «jurisprudencia Barber» del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La Comisión Europea elaboró, asimismo, un Libro Verde titulado «Aso-

ciación para una nueva organización del trabajo», a través del cual abre un debate sobre las nuevas formas de organización del trabajo, con vistas a mejorar la situación del empleo y la competitividad de las empresas en la Unión Europea.

Publicó un Memorándum sobre los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En una Comunicación sobre la modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea, la Comisión presentó las conclusiones del debate que abrió en 1995. En un Libro Verde sobre las pensiones en el mercado único, la Comisión europea analiza el contexto social, económico y financiero para el desarrollo de regímenes de jubilación complementaria por capitalización. En este contexto, la Comisión presentó una propuesta de Directiva sobre las pensiones complementarias.

En una Comunicación sobre la dimensión social y societaria de la sociedad de la información titulada «Prioridad de la dimensión humana –las próximas etapas», la Comisión ha esbozado las dificultades que deberán superarse para conseguir los objetivos sociales, económicos y tecnológicos, y ha definido las acciones específicas para aprovechar la contribución de la sociedad de la información al fomento del empleo y a la lucha contra la exclusión.

Por último, la Comisión europea ha definido los temas que puedan ser objeto de seguimiento especial de la cumbre mundial para el desarrollo social.

Mercado interior

Aspectos generales

Tras el informe sobre el impacto y la eficacia del mercado único, elaborado en 1996, la Comisión Europea adoptó el 4 de junio el «Plan de acción en favor del Mercado Unico» para mejorar el funcionamiento del mercado único hasta la introducción del euro. El Plan establece cuatro objetivos estratégicos: aumentar la eficacia de la legislación relativa al mercado único, suprimir las principales distorsiones que afectan al mercado, eliminar los obstáculos sectoriales a la integración de mercados y crear un mercado único al servicio de los ciudadanos, que deberían implantarse a lo largo de un calendario de tres fases.

Libre circulación de mercancías

En el ámbito de los productos alimenticios, la actividad comunitaria ha estado fuertemente influenciada por los efectos derivados de la denominada crisis de las «vacas locas». La Comisión europea aprobó el 30 de abril un importante Libro Verde sobre los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea y una Comunicación al Parlamento europeo y al Consejo titulada «Salud de los consumidores y seguridad alimentaria», a través de la cual pretende poner en marcha una verdadera política de seguridad alimentaria para reforzar la protección de la salud de los consumidores.

El 27 de enero, se aprobó el Reglamento (CE) nº 258/97 del Parlamento europeo y del Consejo sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios y la Directiva 97/4/CE del Parlamento europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final.

Libre prestación de servicios

En relación a los servicios financieros, se ha adoptado la Directiva 97/5/CE del Parlamento europeo y del Consejo relativa a las transferencias transfronterizas y la Directiva 97/9/CE relativa a los sistemas de indemnización de los inversores. La Comisión europea presentó, asimismo, una propuesta para la modificación de la Directiva 93/6/CEE sobre la adecuación de los fondos propios de las empresas de inversión y las entidades de crédito, cuyo objetivo es introducir mayores exigencias de cobertura de riesgos y tener en cuenta las modificaciones recientes de las normas de vigilancia contenidas en el Acuerdo de Basilea.

Por otra parte, la Comisión europea aprobó el 26 de junio una Comunicación titulada «Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores», en la que expone los resultados de la consulta organizada sobre su Libro Verde publicado en mayo de 1996 y en la que plantea la necesidad de nuevas iniciativas para responder a las expectativas de los consumidores y anuncia un conjunto de propuestas relativas a los contratos a distancia de servicios financieros, a los intermediarios de seguros, a las nuevas modalidades de pago y un reexamen de la directiva sobre créditos al consumo.

En la misma fecha, aprobó una Comunicación interpretativa «Libre prestación de servicios e interés general en la segunda directiva bancaria», en la que precisa, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el alcance exacto de la libertad de prestación de servicios y determina el marco jurídico en el que un Estado miembro puede recurrir a la noción de interés general para obstaculizar el ejercicio en su territorio de una actividad bancaria que disfrute del reconocimiento mutuo.

Y, por último, el 9 de julio, aprobó una Comunicación al Parlamento europeo, al Consejo, al Instituto Monetario Europeo y al Comité Económico y Social, titulada «Impulsando la confianza de los clientes en los medios electrónicos de pago en el mercado único», que incluye en el anexo la Recomendación de la Comisión acerca de las operaciones efectuadas por medio de instrumentos de pago electrónico, en particular la relación entre emisor y titular.

Libre circulación de trabajadores

El 6 de octubre se aprobó la Directiva 97/50/CE por la que se modifica, a fin de actualizarla, la Directiva 93/16/CEE destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento de sus diplomas, certificados y otros títulos.

Propiedad intelectual

La Comisión europea aprobó el 24 de junio el Libro Verde sobre la patente comunitaria y el sistema de patentes en Europa cuyo objeto, anunciado por la Comisión en el primer plan de acción en favor de la innovación en Europa de noviembre de 1996 y en el plan de acción para el mercado único, es abrir un debate sobre el sistema actual de patentes en Europa y sobre la protección de las innovaciones, plantear iniciativas para su modernización y debatir si es necesario o no la modificación del Convenio de Luxemburgo de 1975 sobre la patente comunitaria, que todavía no ha entrado en vigor, y transformarlo en un instrumento jurídico comunitario.

Fiscalidad

El Consejo ECOFIN reunido el 1 de diciembre llegó finalmente a un acuerdo político sobre un conjunto de medidas dirigidas a luchar contra la competencia fiscal perniciosa, basado en los diferentes informes elaborados a lo largo del año por el denominado «Grupo Monti» y en la Comunicación de la Comisión europea de 5 de noviembre titulada «Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la Unión Europea».

El paquete de medidas aprobadas comprende un código de conducta, que abarca el ámbito de la fiscalidad de las empresas y se refiere a las medidas que influyen o pueden influir de forma significativa en la radicación de la actividad empresarial dentro de la Unión Europea. Los Estados miembros se comprometen a no establecer nuevas medidas fiscales perniciosas y a revisar las ya existentes, modificándolas o eliminándolas.

El Acuerdo alcanzado contiene, asimismo, ciertos principios de carácter general que deberán guiar a la Comisión Europea para presentar una propuesta sobre la fiscalidad del ahorro. En relación al tercer elemento del paquete fiscal aprobado, el Consejo ECOFIN asumió el compromiso político de lograr la rápida adopción de una Directiva relativa a los pagos de intereses y cánones entre empresas.

Por otra parte, los ministros de Economía y Finanzas llegaron a un acuerdo político sobre el programa FISCALIS, dirigido a mejorar los sistemas de imposición indirecta con vistas al paso al nuevo sistema común de IVA.

Contratación pública

En octubre se aprobó la Directiva 97/52/CE que tiene por objeto modificar las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE a fin de adaptarlas al contenido del Acuerdo sobre contratación pública resultante de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, tras la que se constituyó la Organización Mundial del Comercio.

Política regional

La «Agenda 2000» esboza las grandes líneas de reforma de las políticas estructurales con vistas a una Unión Europea ampliada. En materia de cohesión económica y social, la Comisión establece tres prioridades claramente definidas: reducir las disparidades regionales, secundar a las regiones en proceso de cambio económico y fomentar los recursos humanos en todo el territorio de la Unión. Prioridades que, a su vez, deberán traducirse en tres objetivos. Con esta reducción a tres de los siete objetivos actuales, la Unión conseguirá aumentar la eficacia de su actuación estructural. Por otro lado, la Comisión Europea preconiza una mayor concentración geográfica: actualmente más de la mitad de la población de la Unión se está beneficiando de ayudas estructurales y la Comisión propone reducir este proporción por debajo del 40%. Este enfoque, combinado con el mantenimiento, en relación con el producto nacional bruto, del esfuerzo global de cohesión que se alcanzará en 1999, permitirá responder a las necesidades reales de ayuda estructural de la Unión actual y tener en cuenta las nuevas solidaridades que imponga la ampliación. Concretamente, esto se traducirá en una dotación de los fondos estructurales y del fondo de cohesión para el período 2000-2006 de 230.000 millones de ecus a precios constantes de 1997 para los Quince Estados miembros actuales y de 45.000 millones para los nuevos, 7.000 millones de los cuales en forma de ayuda de preadhesión. El aumento de las transferencias hacia los nuevos Estados miembros será progresivo dada su capacidad de absorción. En cualquier caso, las transferencias de los fondos estructurales y de los de cohesión no deberán superar en total el 4% del producto interior bruto de ningún Estado miembro, actual o futuro. Por lo que se refiere concretamente al Fondo de Cohesión, la Comisión propone que se sigan beneficiando de él los países de la zona euro cuyo Producto nacional bruto per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria, si bien considera necesario que se revise este extremo en el transcurso del mencionado período de referencia.

Los días 16 y 17 de mayo se celebró en Amsterdam la Cumbre de las regiones y de las ciudades, organizada por el Comité de las Regiones. Los representantes de alrededor de 300 regiones, ciudades y municipios europeos aprobaron una declaración final dirigida a la Conferencia Intergubernamental de revisión del Tratado de Maastricht.

En el mes de junio, mediante la Decisión 97/431/CE, se aprobó el Marco Comunitario de Apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones del objetivo nº 2 en España, para el período comprendido entre 1997 y 1999.

Por su parte, la Comisión europea aprobó el 23 de junio su Informe anual sobre el Fondo de Cohesión, relativo al año 1996, y el 30 de Octubre el Octavo Informe anual referente a la aplicación de los Fondos Estructurales. En el mes de enero, aprobó una Comunicación dirigida al Parlamento europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social titulado «La cohesión y la sociedad de la información», que completa el primer informe sobre la cohesión económica y social y el Libro Verde sobre la sociedad de la información, y en la que identifica una serie de orientaciones políticas que pueden reforzar la capacidad de las regiones para aprovechar plenamente las ventajas que ofrece la sociedad de

la información. Y en el mes de mayo, aprobó una Comunicación titulada «La cuestión urbana: directrices para un debate europeo», con la que pretende iniciar un debate con todos los interesados sobre los medios para mejorar el desarrollo urbano. Por último, en el mes de octubre, la Comisión Europea aprobó el Reglamento (CE) Nº 2064/97 por el que se pretende intensificar el control financiero, en los Estados miembros, de las operaciones cofinanciadas por los fondos estructurales.

Política de competencia

El 22 de enero, la Comisión Europea aprobó el Libro Verde sobre las restricciones verticales en la política de competencia comunitaria. A fin de tener en cuenta el debate abierto por el citado Libro Verde, el Reglamento (CE) nº 1582/97 modifica los Reglamentos (CEE) nº 1983/83 y 1984/83 relativos a los acuerdos de distribución exclusiva y de compra exclusiva, a fin de prorrogar su período de validez hasta el 31 de diciembre de 1999 (fecha en la que expira el Reglamento (CEE) nº 4087/88 relativo a los acuerdos de franquicia).

Asimismo, el Reglamento (CE) nº 2236/97 tiene por objeto modificar los Reglamentos (CEE) nº 417/85 y 418/85 relativos a los acuerdos de especialización y de investigación y desarrollo, a fin de prorrogarlos por un período de tres años, hasta el 31 de diciembre del 2000. Este plazo es también necesario para llevar a cabo un examen de las actuales normas sobre cooperación horizontal entre empresas cuyos resultados han de servir para efectuar su reforma.

El 30 de junio, se aprobó el Reglamento (CE) nº 1310/97 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 4064/89 relativo al control de las operaciones de concentración entre empresas. El objetivo del citado Reglamento es establecer una redefinición del concepto de «dimensión comunitaria de una operación», que determina la competencia en la materia de la Comisión europea.

Por su parte, la Comisión europea ha presentado a lo largo del año cuatro importantes Comunicaciones relativas a: las normas de procedimiento interno para el trámite de las solicitudes de acceso a los expedientes, la nueva definición de las reglas «de minimis» o acuerdos de menor importancia, del concepto de mercado relevante y a la cooperación entre la Comisión y las autoridades encargadas de la competencia en los Estados miembros. Asimismo, está preparando una Comunicación sobre una mayor sinergía entre la política regional y la política de competencia.

En materia de ayudas, la Comisión Europea adoptó a finales de año unas nuevas directrices destinadas a la reducción del volumen de ayudas regionales concedidas por los Estados miembros. A fin de coordinar la política regional y la política de competencia a escala europea a partir de 1999, la Comisión definió una estrategia cuyos objetivos principales son: la reducción de la cobertura geográfica de las ayudas regionales del 46,7% actual al 42,7% con el objetivo de concentrar esas ayudas en las regiones más desfavorecidas; relación directa de las ayudas con la contribución a la creación de empleo. Se prevé la posibilidad de desembolsar las ayudas no sólo en forma de inversiones productivas, sino

también de ayudas a los empleos directamente relacionados con la inversión; mantenimiento de cierta coherencia entre las ayudas comunitarias y las ayudas nacionales. La Comisión pretende reducir el porcentaje de población elegible de las ayudas regionales comunitarias del 50,6% actual a una horquilla situada entre el 35 y el 40%; por último, la intensidad de la ayuda respecto a la inversión total se calculará en función de la situación específica de cada región. Se prevén cuatro techos que oscilan entre el 60% en las regiones ultraperiféricas hasta el 30% en las regiones del extremo Norte.

Medio ambiente

En relación a la Directiva de 1994 sobre envases y residuos de envases, la Comisión Europea ha adoptado tres Decisiones relativas a su aplicación: la Decisión 97/129/CE que establece la numeración y las abreviaturas a utilizar para el sistema de identificación de los materiales de los envases; la Decisión 97/138/CE que establece los modelos relativos a los sistemas de bases de datos que deben establecerse para controlar el respeto de los objetivos fijados en la Directiva 94/62/CE; y la Decisión 97/622/CE que adopta los cuestionarios en base a los cuales los Estados deben elaborar los informes sectoriales a los que hace referencia la Directiva sobre envases, así como la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos.

El Consejo adoptó, el 20 de enero, el Reglamento (CE) nº 120/97, que modifica el Reglamento (CEE) nº 259/93 relativo a la vigilancia y control de los traslados de residuos, a fin de ajustarlo al Convenio de Basilea.

En relación a la protección de los bosques, adoptó el Reglamento (CE) nº 307/97, que prorroga por cinco años más las acciones relativas a la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica previstas en el Reglamento (CEE) nº 3528/86 y el Reglamento (CE) Nº308/97, que prorroga por cinco años más las acciones relativas a la protección de los bosques contra los incendios previstas en el Reglamento (CEE) nº 2158/92.

El Consejo ha adoptado, asimismo, dos Directivas relativas a la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados (Directiva 97/11/CE), que supone una actualización de la Directiva 85/337/CEE y su adaptación a los compromisos adoptados por el Convenio de Espoo; y a la actualización de la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres (Directiva 97/62/CE).

El Consejo ha adoptado dos Decisiones a destacar: la primera relativa al establecimiento de un sistema de intercambio recíproco de información y datos sobre contaminación atmosférica, más completo que el previsto en la anterior Decisión 82/459/CEE (Decisión 97/101/CE); y la segunda, por la que se crea un programa de fomento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente (Decisión 97/872/CE).

En el plano institucional, la Comisión Europea adoptó la Decisión 97/150/CE por la que se crea un Foro consultivo europeo en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, que sustituirá al Foro creado mediante la Decisión 93/701/CE.

Por último debemos destacar la elaboración por parte de la Comisión Europea de un conjunto de Comunicaciones relativas a: los impuestos, tasas y cánones medioambientales en el mercado único; la estrategia comunitaria de lucha contra la acidificación; la estrategia futura para el control de las emisiones atmosféricas del transporte por carretera, teniendo en cuenta los resultados del programa «Auto-oil».

Protección de consumidores

En materia de protección de los consumidores se han elaborado dos importantes Directivas relativas a los contratos a distancia (Directiva 97/7/CE) y a la publicidad comparativa (Directiva 97/55/CE, que supone una modificación de la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa).

Energía

A primeros de año se publicó la Directiva sobre las normas comunes para el mercado interior de la electricidad, aprobada por el Parlamento europeo y el Consejo en el mes de diciembre de 1996 (Directiva 96/92/CE).

En el marco del Libro Blanco sobre la política energética de la Unión, la Comisión europea presentó una Comunicación titulada «Visión global de la política y las acciones energéticas». Esta Comunicación cubre tanto las acciones desarrolladas en cooperación con los Estados miembros como las acciones propias de la Unión, a través de iniciativas que permitirán un análisis en profundidad de los diferentes componentes de la política energética, así como una decisión sobre sus orientaciones futuras. Como consecuencia de la citada Comunicación, la Comisión presentó al Consejo una propuesta a final de año sobre la creación de un programa marco sobre la energía, para el período 1998-2002, que reagrupe todas las acciones y programas comunitarios en la materia.

Por otra parte, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) nº 701/97 por el que se crea un programa destinado a fomentar la cooperación internacional en el sector de la energía, denominado Programa Synergy, para el año 1997, cuya duración ha sido prorrogada un año más mediante el Reglamento (CE) nº 2598/97.

El Consejo de Ministros de Energía del mes de diciembre aprobó, asimismo, el programa ALTENER II destinado a la promoción de energías renovables para el período 1998-1999. Y logró un acuerdo político a Quince respecto a la posición común del Consejo en torno a la propuesta de Directiva relativa a la apertura del mercado comunitario del gas natural.

Telecomunicaciones

En el marco del proceso de liberalización del sector a 1 de enero de 1998, se aprobó el 30 de junio, la Directiva 97/33/CE relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta

(ONP). Directiva que constituye un elemento esencial del marco normativo destinado a garantizar la calidad del servicio y unas condiciones equitativas de competencia tras la apertura de los mercados.

Se aprobó, asimismo, la Directiva 97/36/CE, que modifica la Directiva 89/552/CEE, a fin de actualizarla, en relación al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Y la Directiva 97/51/CE, que modifica las Directivas 90/387/CEE y 92/44/CEE a efectos de adaptarlas al nuevo entorno competitivo generado a partir de 1998.

Destaca, asimismo, la aprobación de la Decisión 97/710/CE relativa a la introducción de servicios de comunicaciones personales por satélite en la Unión Europea, según un calendario y un planteamiento coordinado entre las autoridades normativas nacionales.

La Decisión 97/1336/CE que establece las orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción previstas en el ámbito de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de telecomunicaciones. La Decisión 97/603/CE que concede plazos adicionales a España para la aplicación de determinados aspectos de la Directiva 90/338/CEE. Y la Decisión 97/181/CE relativa a las condiciones impuestas al segundo operador de radiotelefonía GSM en España, adoptada por la Comisión en aplicación del artículo 90, apartado 1 del Tratado, y por la que se aprueban el conjunto de medidas propuestas por el Gobierno español para corregir la distorsión de la competencia resultante del pago inicial de 85.000 millones de pesetas exigido al segundo operador, Airtel Móvil, para obtener su licencia GSM.

La Comisión Europea adoptó una serie de importantes Comunicaciones sobre: la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones; las orientaciones estratégicas y políticas en materia de desarrollo suplementario de las comunicaciones móviles e inalámbricas; y sobre las consecuencias de la consulta relativa al Libro Verde sobre la política de numeración en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones en Europa. Asimismo, adoptó, el 15 de octubre, una Resolución acerca de la interconexión en un mercado de telecomunicaciones liberalizado.

Salud pública

En el ámbito de la salud pública destaca la aprobación de dos programas de acción comunitarios relativos a la prevención de la toxicomanía, para el período 1996-2000 (Decisión 97/102/CE) y a la vigilancia sobre la salud en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública para el período 1997-2001 (Decisión 97/1400/CE).

Política agrícola común

En el ámbito de las intervenciones estructurales con arreglo al objetivo nº 5.a (adaptación de las estructuras agrarias), destaca la adopción, el 20 de mayo, de los Reglamentos (CE) nº 950/97, nº 951/97 y nº 952/97 del Consejo, relativos res-

pectivamente a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y las agrupaciones de productores y sus uniones, cuyo objeto es refundir toda la normativa comunitaria en vigor, introduciendo sus modificaciones sucesivas y algunos elementos de simplificación y aclaración.

Ganadería

El 21 de abril, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 820/97 por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina, así como el sistema de etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.

Por su parte, la Comisión Europea adoptó un conjunto de Decisiones por las que aprobaba los planes de erradicación de un conjunto de enfermedades presentados por España y fijaba la cuantía de la participación financiera comunitaria para 1997 en los mismos: tuberculosis bovina (Decisión 97/59/CE), perineumonía contagiosa (Decisión 97/60/CE), brucelosis bovina (Decisión 97/65/CE), leucosis bovina (Decisión 97/67/CE) y brucelosis ovina y caprina (Decisión 97/73/CE).

Pymes

En el marco del Segundo Programa integrado para las PYMES y el artesanado, la Comisión Europea adoptó una Recomendación sobre la mejora y simplificación del entorno de las empresas en fase de creación. Presentó una Comunicación sobre los mercados europeos de capitales para las pequeñas y medianas empresas. Y aprobó la creación del programa «Joint European Venture –JEV» (Decisión 97/761/CEE), destinado a apoyar la creación por parte de pequeñas y medianas empresas de empresas conjuntas transnacionales en el interior de la Comunidad Europea. Por otra parte, a raíz del compromiso adoptado en el Consejo de Amsterdam de mejorar y simplificar la normativa nacional y comunitaria que afecta a las empresas europeas y de reducir las cargas administrativas que éstas soportan, el Consejo encargó a la Comisión la constitución de un grupo de trabajo de expertos (Task Force) encargado de identificar las barreras y cargas administrativas existentes que impiden que las pymes se beneficien de las ventajas del mercado único. En el mes de Septiembre se constituyó dicha Task Force denominada BEST (Business Environnement Simplification Task Force) encargada de elaborar un informe en base al cual la Comisión Europea elaborará las recomendaciones o propuestas legislativas pertinentes para transmitirlas al Consejo.

Política de transportes

El desarrollo de la política común de transportes ha progresado hacia el objetivo de una movilidad duradera que supone la mejora de la calidad y de la seguridad de los medios de transporte. Con el fin de alcanzar este objetivo se han

propuesto una serie de medidas. Este año la Comisión ha presentado una estrategia comunitaria y un marco de despliegue de la telemática en el sector del transporte por carretera en Europa, acompañados de propuestas de acción relativas, en particular, a la prolongación, para el período 1997-2001, del programa de promoción de la seguridad en carretera en la Unión Europea, a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros en materia de transporte de mercancías peligrosas por barcos de navegación interior, a los requisitos de seguridad y a la declaración de competencia profesional para el personal de cabina de la aviación civil y el control de aeronaves de compañías de terceros países que utilicen los aeropuertos de la Comunidad.

El funcionamiento del mercado único ha seguido mejorando gracias a la presentación del marco para la realización de un sistema europeo de transporte combinado de mercancías, así como las condiciones de creación de pasillos transeuropeos para el transporte de fletes por ferrocarril. También se ha presentado una propuesta sobre el acceso a la profesión de transportista de mercancías y de transportista de viajeros por carretera, así como sobre el reconocimiento mutuo de títulos, con vistas a mejorar la capacidad profesional mediante la armonización de los conocimientos que deberán adquirirse y un nuevo sistema de examen uniformizado. Se han presentado otras propuestas relativas, por un lado, a determinadas prescripciones técnicas para los autobuses y autocares para los que se completa la creación de una homologación europea para garantizar su libre circulación y, por otro lado, a la armonización de los documentos de matriculación de los vehículos de motor y sus remolques. Se ha presentado una propuesta que completa el tercer paquete de medidas de liberalización del transporte aéreo, con el objetivo de crear un marco legislativo para un sistema comunitario de cánones de aeropuertos que consagra los principios fundamentales en materia de costes, transparencia y no discriminación.

ACTIVIDAD DEL ESTADO

En relación a los temas prioritarios de la actividad de la Unión Europea durante 1997, destaca la presentación por parte del Gobierno, el 19 de diciembre, del «Plan Nacional para la transición al Euro». Dicho Plan, al igual que los programas de transición presentados por otros diez Estados miembros (Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo Holanda, Austria, Portugal, Finlandia y Alemania, en forma de proyecto de ley) pretende ser una guía para facilitar la adaptación al Euro de la sociedad española en su conjunto.

El Plan consta de tres documentos. Un primer documento que contiene el Plan propiamente dicho y dos anexos técnicos (Unión Económica y Monetaria y el Euro y los Sistemas y Tecnologías de la información en la Administración Pública).

El Plan como tal se compone de tres capítulos. El primero describe los elementos esenciales del estatuto jurídico del euro, regulación comunitaria, básica para la introducción del Euro y para regular las actuaciones de todos los agentes durante el período transitorio (entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del 2001). Un segundo capítulo, analiza el proceso de transición del sistema

financiero. El tercer y último capítulo del Plan, define el esquema de transición al Euro de las Administraciones Públicas. En el se incorporan tanto los mecanismos internos de adaptación de las AA.PP. al Euro, como las decisiones que las AA.PP. deben adoptar para promover una introducción ordenada del Euro. En este capítulo, además de recoger las normas internas de funcionamiento de las Administraciones Públicas, establece las opciones «euro» para las empresas y los ciudadanos. Para las empresas se contempla una opción «Euro» completa, desde el inicio de la Unión Monetaria el 1 de enero de 1999. Para los ciudadanos se prevé una adaptación paulatina durante el período transitorio y un basculamiento masivo a partir del 1 de enero del 2002. Las Administraciones Públicas irán incorporando progresivamente sus estructuras de funcionamiento al nuevo contexto del euro a lo largo del período transitorio, entre el 1 de enero de 1999 y el 1 de enero del 2002 (ver cuadro).

UTILIZACIÓN OPCIONAL DEL EURO DURANTE LA FASE TRANSITORIA

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
• Contabilidad Pública en Euros	1 Enero del 2002
• Deuda Pública: nuevas emisiones	1 Enero del 1999
• Deuda Pública: redenominación de deuda viva	1 Enero del 1999
• Efectos Timbrados en Euros	1 Enero del 2002
OPCIONES PARA EMPRESAS	
• Creación de sociedades en Euros	1 Enero del 1999
• Redenominación del Capital Social (C.S.)	1 Enero del 1999
• Redenominación automática del C.S.	1 Enero del 2002
• Contabilidad privada en Euros	1 Enero del 1999
• Formulación y depósito de cuentas en Euros	1 Enero del 1999
• Información en Euros a Organismos de Supervisión	1 Enero del 1999
• Pago de impuestos en Euros (siempre figurará su contravalor en pesetas)	1 Enero del 1999
• Declaraciones de Impuesto de Sociedades	1 Enero del 1999
• Declaraciones de IVA para empresas	1 Enero del 1999
• Declaraciones de Impuestos Locales	1 Enero del 2002
• Declaración del resto de figuras impositivas	1 Enero del 2002
• Pago de cotizaciones a la Seguridad Social (en el documento figura la cantidad en pesetas)	1 Enero del 1999
• Boletines de cotización de la Seguridad Social	1 Enero del 2002
PERSONAS FÍSICAS	
• Pagos y cobros en metálico	1 Enero del 2002
• Pago de impuestos en Euros	1 Enero del 1999
• Declaraciones de impuestos	1 Enero del 2002

Fuente: Informe sobre Plan Nacional para Introducción del Euro en España.

En relación al Tratado de Amsterdam, la decisión del Gobierno español de no rubricar una Declaración anexa al Tratado sobre la subsidiariedad, presentada por Alemania y asumida por Austria y Bélgica, por la que se reconoce que «la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no solo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que las confiere el Derecho Constitucional nacional», provocó una declaración del Gobierno vasco en la que denunciaba «la voluntad de la administración central de marginar a las comunidades autónomas en las instituciones de la Unión Europea y, particularmente, en el Consejo de Ministros». La declaración, efectuada por el vicelehendakari Juan José Ibarretxe en el Parlamento Vasco, se lamentaba de que el gobierno español no hubiera defendido «la posibilidad de que las regiones con competencias legislativas puedan recurrir ante el Tribunal de Luxemburgo en defensa de sus competencias», se hubiera negado «a proponer que se instituyan en el Tratado cauces de relación entre los Parlamentos Regionales y el Parlamento Europeo» y no se hubieran sumado a la declaración sobre la subsidiariedad mencionada. Asimismo, denunciaba que la Administración central había realizado «un uso interesado y partidario de su presencia en la mesa de negociaciones, ocultando información y haciendo prevalecer los intereses de la Administración Central a los de las Comunidades Autónomas», así como la negativa del Gobierno español a abrir la participación autonómica en las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros y en la Conferencia Intergubernamental.

El Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, insistió en un pleno del Senado en disipar el malentendido de que la negativa de España a adherirse a la Declaración sobre la subsidiariedad citada implicara una posición contraria a que las Comunidades Autónomas puedan participar en instancias europeas donde se toman decisiones. Recordando que se había hecho posible la participación de representantes de Comunidades Autónomas en Comités de la Comisión Europea. Recordó que la posición del Gobierno coincidía plenamente con la que aprobó la Comisión mixta Congreso-Senado para la Unión Europea en su dictamen del 26 de diciembre de 1995. Y estaba en sintonía con el informe elaborado por la Comisión el 29 de mayo de 1997, según el cual no debían aceptarse planteamientos que pudieran abrir las vías a una Renacionalización de las políticas comunitarias. Y argumentó la postura del Gobierno sobre bases puramente económicas presupuestarias de aportaciones y de recepción de ayudas, que explicaban posicionamientos divergentes entre países como Alemania, Austria y Bélgica contribuyentes netos a la Comisión Europea y España, beneficiario neto, cuyo interés es mantener el acervo comunitario y el principio de suficiencia de medios de las políticas comunitarias.

En relación al empleo, reseñamos la polémica suscitada tras la reunión del Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo, por la introducción, en las conclusiones del Consejo relativas a las líneas directrices para 1998 en relación a las medidas para contratos el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración, de un párrafo, a instancia de la delegación española, que permitía la ampliación del plazo máximo de cinco años fijado para la adopción de planes específicos por parte de los Estados para aquellos países miembros que tuvieran una tasa de desempleo particularmente elevada.

La actividad normativa del Estado en relación a la Unión Europea se sigue caracterizando en 1997 por la gran cantidad de normas que suponen la incorporación al ordenamiento jurídico interno de disposiciones comunitarias. Si bien, a diferencia de los últimos años, las disposiciones a través de las cuales se incorporaban al derecho interno disposiciones comunitarias relativas al proceso de realización del mercado interior europeo pasan a tener un carácter residual desde el punto de vista cuantitativo.

Al igual que en años anteriores, desde el punto de vista cuantitativo destacan las normas relativas a la Política Agrícola Común, a la Ganadería y la Pesca, así como las relativas a ayudas de carácter estructural. Y destacan las normas relativas a la protección medioambiental y a aspectos sanitarios del control de productos alimentarios.

En relación a la producción de normas con fuerza de ley destacamos la elaboración de la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica del régimen electoral general, para la transposición de la Directiva 94/80/CE, de elecciones municipales, modificada por la Directiva 96/30/CE como consecuencia de la adhesión a la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia.

Desde el punto de vista institucional destaca la adopción de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (en relación a la misma, destacamos la adopción de la Resolución de 5 de agosto, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 5 de junio de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, por el que se adopta su nuevo Reglamento Interno).

En el ámbito laboral, el 24 de abril se adoptó la Ley 10/1997, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, que supone la transposición de la Directiva 94/95/CE relativa al denominado «Comité de empresa europeo».

En relación a la política medioambiental destaca la adopción de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, a través de la cual se efectúa la transposición de la Directiva 94/62/CE. A lo largo del año se vino trabajando en la elaboración del Reglamento para el desarrollo y la ejecución de la citada Ley a partir del 1 de enero de 1998. Finalmente, la no adopción del mismo motivó el aplazamiento de su aplicación a 1 de mayo de 1998. Así como, de la Ley 40/1997, de 5 de noviembre, sobre reforma de la Ley 4/1989 de conservación de las especies naturales y de la flora y fauna silvestres.

En materia de telecomunicaciones destaca la adopción de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de liberalización de las telecomunicaciones; de la Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 95/47/CE sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector; de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos (y debemos reseñar en este ámbito, asimismo, la aprobación del Real Decreto-Ley 1/1997 por el que se incorpora al derecho español la Directiva 95/47/CE).

En el sector de los seguros, la Ley 18/1997, de 13 de mayo, modifica el artículo 8 de la Ley del contrato de seguro, para garantizar la plena utilización de todas las lenguas oficiales en la redacción de los contratos, de acuerdo con la Directiva 96/92/CE.

Y en el sector de la energía, la adopción de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

En la actividad reglamentaria destacan las disposiciones adoptadas en materia medioambiental. El Real Decreto 952/1997 por el que se modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1985 básica de residuos tóxicos y peligrosos, a fin de adaptarlo a la Directiva 91/689/CEE. El Real Decreto 1217/1997 sobre incineración de residuos peligrosos y de modificación del Real Decreto 1088/1992 relativo a las instalaciones de residuos municipales. Y un conjunto de Ordenes por las que se ratifican disposiciones de diferentes Comunidades Autónomas que regulan la producción agrícola ecológica y crean las respectivas Autoridades Competentes, al ajustarse las mismas a lo establecido por el Reglamento 91/2092/CEE: Orden de 31 de enero relativa a Castilla-La Mancha; Orden de 20 de febrero relativa a la Comunidad de Madrid; Orden de 25 de abril relativa a la Comunidad de Castilla-León; Orden de 14 de mayo relativa a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Orden de 1 de septiembre relativa a la Comunidad Autónoma de Galicia.

En el ámbito de la sanidad relativa a los productos alimentarios destaca la adopción del Real Decreto 145/1997 sobre colorantes y edulcorantes, que incorpora la Directiva 95/2/CE; el Real Decreto 951/1997, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994 relativa a organismos modificados genéticamente; el Real Decreto 1042/1997 sobre las sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 90/128/CEE; el Real Decreto 1268/1997 relativo al etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, que incorpora la Directiva 96/21/CE; el Real Decreto 1372/1997 que modifica la reglamentación técnico-sanitaria relativa al café; y el Real Decreto 1430/1997 por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria de los productos alimenticios a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso.

En el ámbito de la sanidad animal destaca la adopción del Real Decreto 138/1997 relativos a determinadas enfermedades de los peces, que modifica el Real Decreto 1488/1994 a fin de adaptarlo a la Decisión 96/240/CE; el Real Decreto 1041/1997 que establece normas relativas al transporte de animales, incorporando la Directiva 95/29/CE; el Real Decreto 1043/1997 sobre determinadas enfermedades de los moluscos bivalvos, que incorpora la Directiva 95/70/CE; el Real Decreto 1373/1997 que prohibe la utilización de determinadas sustancias en la cría de ganado e incorpora la Directiva 96/22/CE; y el Real Decreto 1840/1997 que modifica las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de productos pesqueros y de la acuicultura, que incorpora la Directiva 95/71/CE.

En el ámbito de la seguridad laboral, destaca la adopción del Real Decreto 39/1997 por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en

desarrollo de lo previsto en el artículo 6 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, que incorporaba las Directivas 89/391/CEE, 92/85/CEE, 91/383/CEE y 94/33/CE; el Real Decreto 1627/1997 que establece disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, que transpone la Directiva 92/57/CEE, y se aprueba en desarrollo de la Ley 31/1995 citada; el Real Decreto 1389/1997 que establece disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y salud de los trabajadores en las actividades mineras, que transpone la Directiva 92/104/CEE; y el Real Decreto 413/1997 sobre protección de los trabajadores con riesgo a exposición a radiaciones ionizantes, que transpone la Directiva 90/641/EURATOM.

En relación a la política regional, destaca la adopción del Real Decreto 93/1997 que regula el régimen de ayudas previstas en la Iniciativa Comunitaria PYME y del Real Decreto 78/1997, que modifica parcialmente el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985 de incentivos regionales, a fin de incorporar la normativa de la Comisión Europea de revisión del mapa de ayudas regionales a tenor de lo dispuesto en el artículo 92 del Tratado CEE.

En relación a la Política Agrícola Común, destaca la adopción del Real Decreto 1153/1997 que adapta la normativa interna a las disposiciones del Reglamento (CE) Nº 950/97 relativo a la mejora de las estructuras agrarias. Y en el sector vitivinícola, la adopción del Real Decreto 1681/1997 sobre declaraciones de existencias, cosecha de uva y producción que adapta la normativa interna al contenido del Reglamento (CE) Nº 1294/96 de la Comisión. Así como la Orden de 19 de junio por la que se establece el procedimiento para la autorización de transferencias de derechos de replantación de viñedo entre distintas Comunidades Autónomas o en una denominación de origen que afecte a varias Comunidades Autónomas. que adapta la normativa vigente al Reglamento (CE) Nº 1592/96, del Consejo.

En el sector de la ganadería, destaca el Real Decreto 1738/1997 por el que se establecen ayudas a los programas de carne de vacuno de calidad; los Reales Decretos 1212/1997 y 1839/1997 relativos a las normas de transferencias y cesiones de derechos a primas a productores de ovino y caprino y de vacas nodrizas; el Real Decreto 1213/1997 que regula el control de rendimientos lecheros para la evaluación genética de las hembras de las especies bovina, ovina y caprina de raza pura para reproducción. Así como la Orden de 28 de enero por la que se establece una prima para la comercialización temprana de los terneros, como medida de apoyo al sector tras las dificultades motivadas por la encefalopatía espongiforme detectada en el Reino Unido.

En el sector de la pesca, destacan los Reales Decretos 290/1997 y 1040/1997 que modifican el Real Decreto 798/1995 por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca y acuicultura, a fin de adaptar la normativa interna a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) nºs. 965/96 y 25/97. Y el Real Decreto 1683/1997 por el que se regula la pesca con artes menores en el caladero nacional del Cantábrico y Noroeste, que se dicta como consecuencia del Reglamento (CE) Nº 894/97.

Por último, reseñamos la adopción del Real Decreto 1136/97 por el que se modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Trans-

portes Terrestres; el Real Decreto 1599/1997 sobre productos cosméticos; y el Real Decreto 1314/1997 por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva 95/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ascensores.

ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el plano institucional destaca la creación en la Comunidad de Murcia de la Comisión de Coordinación de asuntos relacionados con la Unión Europea (Decreto 4/1997). Y en la Comunidad Valenciana de una Comisión Especial para la implantación del Euro (Decreto 174/1997); así como en la Comunidad de Madrid se constituye la Comisión de Coordinación para la introducción de la moneda única (Decreto 152/1997).

Desde el punto de vista normativo, se mantienen las características citadas en anteriores informes. Con un predominio de las disposiciones relativas a la política agrícola común, la ganadería y la pesca, la mayor parte regulando procedimientos relativos a ayudas financieras, y de las disposiciones relativas a los fondos estructurales e iniciativas comunitarias. Confirmándose la tendencia creciente de la importancia cualitativa y cuantitativa de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente, que se convierten en 1997 en el sector predominante.

En materia medioambiental destaca en Aragón la aprobación de la Ley 9/1997 de saneamiento y depuración de aguas residuales; el Decreto 77/1997 que aplica en el ámbito de la Comunidad las exigencias de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura establecida por la Directiva 91/676/CEE; y el Decreto 200/1997 que establece normas que definen las condiciones de calidad ambiental de las instalaciones ganaderas.

En Cataluña, la adopción del Decreto 1/1997 sobre la disposición del rechazo de los residuos en depósitos controlados en el marco, entre otras disposiciones, de las Directivas 91/156/CE, 75/442/CEE y 91/689/CEE.

En La Rioja, la adopción del Decreto 42/1997 por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento.

En la Comunidad Valenciana, la adopción del Decreto 202/1997 por el que se regula la tramitación y aprobación del Plan Integral de Residuos de la Comunidad, de conformidad con las Directivas 75/448/CEE y 91/156/CEE.

En Andalucía destaca la adopción, asimismo, del Acuerdo de 17 de junio del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Gestión de Residuos Peligrosos; del Decreto 2/1997 y 175/1997 relativo al Parque Natural Entorno de Doñana; y de la Orden de 14 de febrero, por la que se clasifican las aguas litorales andaluzas y se establecen los objetivos de calidad de las aguas afectadas directamente por los vertidos, en desarrollo del Decreto 14/1996, por el que se aprueba el Reglamento de calidad de las aguas litorales.

En Cantabria, la adopción del Decreto 34/1997 por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel, declaradas zonas de especial protección por la Directiva 79/409/CEE.

En Extremadura, la adopción del Decreto 151/1997 de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas.

En Navarra, la adopción del Decreto Foral 4/1997 por el que se crea el inventario de zonas húmedas de Navarra; el Decreto Foral 94/97 por el que crea el catálogo de la flora amenazada y se adoptan medidas para la conservación de la flora silvestre catalogada; los Decretos Forales 168/1997 y 184/1997 que regulan las subvenciones a inversiones para prevenir, corregir y controlar el impacto ambiental de la actividad industrial; y la Orden Foral 607/1997 por la que se regulan las indemnizaciones correspondientes por daños causados al ganado por los buitres.

Y, por último, en la Comunidad de Madrid, la adopción del Decreto 70/1997 por el que se aprueba el Plan Autonómico de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad para el período 1997-2005.

Las disposiciones relativas a la Política Agrícola Común suponen el segundo bloque en importancia desde el punto de vista cuantitativo de las normas elaboradas por las Comunidades Autónomas relacionadas con la Unión Europea.

En relación a las mejoras estructurales y la modernización de las explotaciones agrarias, en el ámbito de la reforma de la legislación estatal llevada a cabo por la Ley 19/1995 y el Real Decreto 204/1996, en La Rioja se adoptó el Decreto 23/1997, en las Islas Baleares el Decreto 224/1996, en Navarra el Decreto Foral 71/1997, y en Cantabria el Decreto 125/97, que modifica el Decreto 122/1996, incorporando el contenido del Reglamento (CEE) nº 950/97.

En Navarra destaca, asimismo, la adopción de la Ley Foral 20/1997 cuyo objetivo es crear el Registro de Explotaciones Agrarias; el Decreto Foral 143/1997 por el que se regula la producción integrada y la diferenciación de sus productos; y el Decreto Foral 274/1997 por el que se regula el organismo pagador de las ayudas FEOGA-Garantia.

En Cantabria, el Decreto 113/1997 modifica la composición y competencias del organismo pagador del FEOGA-Garantia al que se refieren los Reglamentos (CEE) nº 729/70 y 1663/95. Asimismo, la Orden de 26 de diciembre regula el procedimiento de solicitud y concesión de ayudas a los productores de determinados cultivos herbáceos y la Orden de 20 de febrero, de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 2238/93 dicta normas en materia de transporte y registro de los productos vitivinícolas.

En Asturias, el Decreto 6/1997 declaca de aplicación a la Comunidad el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales en las regiones de Objetivo I (PRODER).

En Extremadura, el Decreto 75/1997 regula la gestión y tramitación de las ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria previstas por el Reglamento (CEE) nº 2079/1992.

En Castilla-La Mancha, el Decreto 156/1997 deroga el sistema de denominación de origen regional como consecuencia de la aprobación del Reglamento (CEE) nº 2081/92, que otorga un marco general y un procedimiento específico a la protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen de productos agrícolas y alimenticios.

Y en el País Vasco, el Decreto 228/1997 adapta los Reglamentos comunitarios que establecen una nueva Organización Común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas.

En el ámbito de la ganadería, destacan un conjunto de disposiciones relativas a las tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos, en aplicación de las Directivas 93/118/CE y 96/43/CE: Ley 10/1997 de la Comunidad Valenciana, Ley 1/1997 de las Islas Baleares, la Ley 2/1997 de Castilla y León, y la Ley 4/1997 de Aragón.

En Asturias, en el marco del Reglamento (CEE) nº 2078/92 se adoptó el Decreto 36/1997 relativo al fomento de razas en peligro de extinción.

Y en Cantabria se adoptaron tres Ordenes relativas a la convocatoria de ayudas del FEOGA para mejorar la calidad de la cabaña y la producción ganadera (Orden de 24 de febrero), la convocatoria de ayudas para mejorar la calidad sanitaria de la leche, de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 2085/93 y la participación del FEOGA (Orden de 2 de abril) y a la convocatoria de ayudas para los productores de carne de ovino y caprino y de los productores de carne de vacuno (Orden de 26 de diciembre).

En materia de protección animal, en Cataluña se adoptó el Decreto 214/1997 por el que se regula la utilización de animales para experimentación y otras finalidades científicas, en el marco de las Directivas 86/609/CEE, 91/628/CEE, 92/65/CEE y la Directiva 90/425/CEE.

En el sector de la pesca, destaca la adopción en Andalucía del Decreto 147/1997 por el que se ordena, regula y fomenta la comercialización de los productos de la pesca. Y en Cantabria dos Ordenes del 11 de julio regulan, respectivamente, la convocatoria de ayudas económicas al desarrollo de la acuicultura (Reglamentos (CEE) nº 2080/93 y 3699/93) y de ayudas para infraestructuras en la industria pesquera y la acuicultura (Reglamentos (CEE) nº 3760/92, 2080/93 y 3669/93).

En relación a los Fondos estructurales e iniciativas comunitarias, destaca la adopción en el País Vasco del Decreto 229/1997 por el que se desarrolla la Iniciativa PYME. En Cantabria, en el marco del FEDER, la Orden de 13 de mayo convoca ayudas a la artesanía y la Orden de 15 de marzo convoca incentivos a la renovación de la Industria y de los servicios (IRIS). Y la Orden de 20 de marzo convoca ayudas a la formación profesional continua y ocupacional cofinanciadas por el Fondo Social Europeo. Y la Orden de 21 de febrero convoca ayudas de las Iniciativas Empleo y Adapt.

En el ámbito del turismo, destacan los Decretos 20/1997 de la Comunidad Valenciana y 35/1997 de La Rioja relativos a las agencias de viajes, que incorporan las disposiciones de la Directiva 90/314/CEE. Y el Decreto 152/1997 de Andalucía que regula la actividad de los guías de turismo.

En la Comunidad de Madrid (Ley 25/1997) y en las Islas Baleares (Decreto 76/1997) se ha regulado el Servicio de Emergencia o de Urgencias, a temor de la Decisión 91/396/CE que establece la creación de un número único de llamada de urgencia europeo.

Y, por último, reseñar la adopción de la Ley 5/1997 de la Comunidad de Murcia y la Ley 6/1997 de Castilla y León relativas a las Ferias Comerciales Oficiales, a fin de adaptar su normativa al derecho comunitario.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Cristina Pellisé

El funcionamiento del Comité de las Regiones

El año 1997 ha cerrado el primer mandato del CdR, con una sensación de merecida satisfacción por el camino realizado para un funcionamiento eficaz de este órgano.

La organización interna del CdR

El hecho de que 1997 fuese el último año del mandato ha marcado los debates sobre la organización interna del CdR. En cierto modo, ha sido un año de reflexión ante la perspectiva de introducir mejoras en el inicio del nuevo mandato. Esta reflexión ha sido también forzada por la futura entrada en vigor del Tratado de Amsterdam que modificará ciertos aspectos del funcionamiento del CdR.

Así, se ha empezado a trabajar en la modificación del reglamento interior del CdR, a partir de un cuestionario remitido a todas las delegaciones nacionales. Las modificaciones propuestas afectan a los trabajos de la asamblea plenaria, a la elección del presidente y del vice-presidente, a los dictámenes de iniciativa, a la forma y la estructura de los proyectos de informe, a la colaboración entre las comisiones, al procedimiento de urgencia y a un procedimiento de consulta simplificada. La previsión es que la modificación sea formalmente adoptada en el primer semestre de 1998.

Desde este punto de vista organizativo, otro tema que ha preocupado es el del número y competencias de las comisiones de trabajo. A medida que ha ido transcurriendo este primer mandato y de conformidad con el Reglamento interno, se han constituido nuevas comisiones o también subcomisiones y grupos *ad hoc* o de trabajo (de recursos financieros o de asuntos administrativos y financieros, de reglamento interior, de pactos territoriales de empleo y de igualdad de oportunidades). Actualmente, al margen de los grupos de trabajo, hay una comisión especial institucional, ocho comisiones y cuatro subcomisiones. Las discusiones que se han producido durante este año, han puesto de relieve que es necesario reducir el número de comisiones, reabsorber las subcomisiones y realizar menos reuniones pero con mayor contenido e interés. No obstante, subsisten discrepancias respecto al número concreto de comisiones a proponer a la nueva Asamblea, con argumentaciones mayoritarias a favor de la existencia de al menos siete comisiones.

La política de información del CdR

En 1997, se han producido varios hechos que mejoran todavía más el acercamiento del CdR a los ciudadanos. En primer lugar, el CdR, como el resto de las instituciones y órganos de la Unión Europea, se ha apuntado a los esfuerzos que, desde 1992, como expresión de una voluntad de aumentar la transparencia de las instituciones comunitarias y de acercarlas lo más posible a los ciudadanos, se han hecho para facilitar el acceso del público a los documentos. Primero lo hicieron la Comisión y el Consejo mediante el código común de conducta de 6 de diciembre de 1993 y sus posteriores concreciones. Por su parte, el CdR aplicaba, desde el 15 de marzo de 1996, una serie de directrices internas relativas al acceso público a los documentos. Pero, el Defensor de Pueblo europeo, a raíz de una investigación llevada a cabo, recomendó a todas las instituciones y órganos que adopten normas formales en la materia. Así, siguiendo fielmente el modelo del código común, el CdR ha regulado, mediante Decisión de 17 de septiembre, el acceso al público de sus documentos (*Doce* L351, de 23 de diciembre).

Esta normativa dispone que las solicitudes de acceso a los documentos, con independencia de su soporte (papel o informático) se remitirán por escrito al Secretario General del CdR. No se autorizará el acceso a los documentos solicitados en diferentes supuestos por la presencia de otro interés objeto de protección. Se quiere evitar que se pueda perjudicar, en particular, la protección del interés público, la protección del individuo y de la intimidad, la protección del secreto comercial e industrial y, finalmente, la protección de la confidencialidad que haya solicitado la persona física o jurídica de la que proceda toda o parte de la información contenida en el documento (se trata de proteger las fuentes de información del CdR). Frente a la denegación de acceso, el peticionario tiene dos opciones. En primer lugar, puede formular una queja ante el Defensor del Pueblo europeo. En segundo lugar, puede interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el que manifestará la ilegalidad de la negativa de permitir el acceso a esos específicos documentos.

En segundo lugar, el CdR ha ampliado el número de foros, práctica que se inicio el año anterior y que tiene por objeto proporcionar ejemplos concretos, originales, candentes y muy diversos de los proyectos que están en marcha en las regiones y ciudades de la Unión Europea. Los temas se seleccionan en función de las cuestiones principales examinadas en los Plenos y su celebración coincide con los mismos. Este año, se ha organizado un foro con casi cada Pleno: *Información al ciudadano* (16° Pleno, enero), *Vivir mejor en nuestras regiones y ciudades* (17° Pleno, marzo), *Regiones y ciudades: una cooperación más allá de las fronteras de la Unión* (18° Pleno, junio) y *El deporte, vehículo de identidad y factor de desarrollo de regiones y ciudades* (19° Pleno, septiembre). Además, se han incrementado sensiblemente las actividades no consultivas del CdR fuera de Bruselas, con el objetivo de posibilitar el diálogo de los miembros del CdR con responsables regionales y locales, interlocutores sociales y expertos de los países de la Unión. En 1997, han sido llevadas a cabo las siguientes actividades exteriores: la Cumbre de Amsterdam (ver *infra*), siete reuniones de comisiones y subcomisiones y dos reuniones de la Comisión de Asuntos institucionales, tres conferencias (sobre energía nuclear y democracia local, educación intercultural para

la cohesión social y redes de transportes para los ciudadanos), diez seminarios (cuatro sobre energía, cuatro sobre política de transportes, uno sobre indicadores urbanos, y uno sobre sociedad civil y cultura), así como cuatro grupos de trabajo y misiones de estudio y de información. Finalmente, el CdR ha puesto en marcha el proyecto telemático Corall de información sobre las regiones y ciudades de la Unión Europea. Se trata de una ventana, denominada «*Cities & Regions on the net*» que agrupa los *links* con las páginas de internet de las ciudades y regiones que lo soliciten. La dirección de Corall es http://www.cor.eu.int/COR/corall/cities.html.

Las relaciones con otras instituciones

Del año 1997, hay que señalar la presencia en los Plenos de personalidades ajenas a las Instituciones de la Unión Europea, destacando las alocuciones del Sr. Sampaio, Jefe de Estado de Portugal y ex miembro del CdR (16° Pleno), del Sr. Samaranch, Presidente del Comité Olímpico Internacional (19° Pleno) y del Sr. Giscard d'Estaing, Presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (20° Pleno).

En cuanto a la presencia de representantes institucionales de la Unión Europea, la gran novedad de este año ha sido el relativo acercamiento entre el Consejo y el CdR. Los dos países que han ostentado la Presidencia de la Unión en 1997, los Países Bajos y Luxemburgo, han aceptado debatir con el CdR, aunque no en el curso de una sesión plenaria ordinaria, el tema central de su respectivo mandato. Así, por un lado, destaca la importante presencia de miembros del Gobierno holandés en la Cumbre de Regiones y Ciudades celebrada en Amsterdam (ver *infra*) y, por el otro, la celebración de una reunión extraordinaria sobre ocupación de la Mesa del CdR celebrada en Luxemburgo el 17 de octubre de 1997 (ver *infra*). Además, como en los años precedentes, la participación de representantes de la Comisión europea en las sesiones plenarias ha sido una constante: el Sr. Santer, Presidente (20° Pleno), el Sr. Fischler, Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural (16° y 20° Plenos), el Sr. Oreja, Comisario de Asuntos institucionales y de la preparación de la Conferencia Intergubernamental (16° Pleno), la Sra. Wulf-Mathies, Comisaria de Política regional (20° Pleno) y el Sr. Landaburu, Director General de Política regional (16° Pleno). Finalmente, sobre las relaciones del CdR con otras instituciones, cabe destacar la consolidación de los lazos entre el CdR y el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (en adelante, CPLRE), gracias al trabajo del Grupo de contacto formado por miembros de ambos organismos.

La igualdad de oportunidades en el seno del Comité de las Regiones

El año 1997 ha sido clave para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el seno del CdR. En su reunión de enero, la Mesa del CdR decidió crear un Grupo *ad hoc* sobre igualdad de oportunidades. Este Grupo *ad hoc*, presidido por la Sra. McKenna (*Councillor*, North Lanarkshire Council, Reino Unido) y al que cada delegación nacional, excepto la alemana, ha aportado un

miembro, siendo la representante española la Sra. Estaras Ferragut, Vicepresidenta del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Los objetivos inmediatos de este Grupo eran tres: primero, elaborar una recomendación, dirigida a los Estados miembros y a las autoridades competentes, acerca de las propuestas para el nombramiento de los miembros del CdR en términos de igualdad de oportunidades; segundo, recomendar la creación de un Comité Paritario de Igualdad de Oportunidades para el personal del CdR, integrado por representantes del propio personal y de la administración; y, tercero, poner en marcha un sistema de seguimiento de los dictámenes del CdR desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades.

El Grupo ha trabajado con intensidad, una extrema celeridad y gran eficacia, de modo que, en el 19° Pleno de septiembre, introdujo una propuesta de resolución consistente en una constatación de la situación actual y en la presentación de recomendaciones a los Estados miembros para que tomen en cuenta diferentes criterios sobre la igualdad de oportunidades a la hora de nombrar los nuevos miembros del CdR (*Resolución* 237/97 *fin del CdR a la atención de los Estados miembros sobre las «Propuestas de futuros nombramientos del CdR en materia de igualdad de oportunidades»*, aprobada por unanimidad en el 19° Pleno). Esta Resolución fue enviada al Consejo de la Unión, a los Estados miembros y a todas las autoridades intervinientes en el procedimiento de nombramiento, a tiempo de ser tenida en cuenta en el proceso de selección de los nuevos miembros, nombrados en 1998. Cabe notar que en el primer mandato, la participación de mujeres en la Asamblea del CdR ha sido particularmente baja: 22 mujeres de los 222 miembros titulares (10 por ciento) y 42 mujeres de los 222 miembros suplentes (19 por ciento). En el Colegio de Comisarios, la representación femenina es del 25 por ciento y en el Parlamento Europeo, del 27 por ciento.

Cumpliendo los otros dos objetivos fijados, en el último Pleno del año, celebrado en noviembre, este Grupo *ad hoc* presentó el *Informe sobre «Igualdad de oportunidades en el CdR. Resultados y recomendaciones para el futuro»* (*Documento CdR 343/97 fin*, aceptado sin votación), en virtud del cual se crea un Comité Paritario de Igualdad de oportunidades en el seno de los servicios del CdR (*Documento CdR 214/97*) y se adopta una *Guía para que los ponentes incorporen un análisis de la repercusión de la igualdad de oportunidades en los dictámenes del CdR (Documento CdR 243/97).*

Las actividades del Comité de las Regiones

Paralelamente a la actividad consultiva, más prolifera que nunca en 1997, el CdR ha destinado parte de sus esfuerzos a la organización de tres actos de especial relevancia: la Cumbre de Ciudades y Regiones, una reunión extraordinaria sobre ocupación y un debate general sobre el futuro de la Unión Europea.

La Cumbre de Ciudades y Regiones y los resultados de la Conferencia Intergubernamental

La celebración de una Cumbre de Ciudades y Regiones de la Unión en torno a la reforma del Tratado ha constituido un arma movilizadora esgrimida por el Sr. Maragall desde que, en 1996, accedió a la Presidencia del CdR: anunció su propuesta en el discurso de toma de posesión y la repitió en diversas ocasiones, hasta ser aprobada en la última sesión plenaria de 1996. La fecha y lugar fijados en el acuerdo del 15° Pleno para la celebración de la Cumbre de Ciudades y Regiones fue el 16 de mayo de 1997 en Amsterdam, esto es, un mes antes de la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno en la que se clausuraron los trabajos de la CIG.

La organización de este acontecimiento acaparó gran parte de los trabajos del CdR hasta esa fecha y con posterioridad a su celebración, la firma del Tratado de Amsterdam, el 2 de octubre, mantuvo pendiente al CdR sobre el grado de aceptación de las reivindicaciones que había dirigido a los Gobiernos de los Estados miembros. Y es que el principal objetivo de la Cumbre era llamar la atención de los representantes gubernamentales reunidos en la CIG sobre las reivindicaciones de las regiones y ciudades. Pero, para el CdR la organización de la Cumbre también tenía otras finalidades puestas de relieve en el documento de trabajo *«Regiones y ciudades, pilares de Europa» (Documento CdR 23/97 fin)* elaborado por los Sres. Stoiber (Presidente de Baviera) y Gomes (Alcalde de Oporto), que tras intensos debates en el seno de la Comisión especial de Asuntos institucionales, fue aprobado por unanimidad en la reunión de esta Comisión celebrada el 10 de abril en Valencia. El documento de trabajo de la Cumbre se basa en las cuatro ideas fundamentales siguientes: ejercer una influencia en la CIG en relación con el papel del CdR, atraer la atención pública hacia la Cumbre de ciudades y regiones, dar una imagen de los dictámenes existentes y lograr definir lo que ha servido de hilo conductor a los numerosos dictámenes del CdR. El texto del informe se estructura en grandes capítulos dedicados a responder a cuestiones capitales sobre la proximidad a los ciudadanos, la subsidiariedad, el papel de las regiones y ciudades, la ampliación, la competitividad y el empleo, la reforma de la política estructural y la reorientación de la política agraria de la Unión Europea. Sobre la base de este documento, se elaboró el proyecto de Declaración final de la Cumbre Europea de las Regiones y Ciudades que contiene una serie de reivindicaciones concretas que abarcan desde el reforzamiento del CdR hasta la aplicación estricta del principio de subsidiariedad en interés de los niveles locales y regionales, pasando por la obligación moral de ampliar la Unión Europea.

La participación en la Cumbre de Ciudades y Regiones fue muy numerosa: 254 representantes regionales y locales, de los cuales prácticamente todos firmaron la Declaración final. La mayor parte de los presidentes de las comunidades autónomas participaron activamente en la Cumbre. El simple hecho de reunirse por primera vez en la historia de la Europa moderna, los presidentes de todas las regiones y los alcaldes de las mayores ciudades de la Unión otorga a la Cumbre una importancia política singular. Para el presidente del CdR, Sr. Maragall, con la Cumbre «queremos recordar a los gobiernos de los Estados, al Parlamento

Europeo, y a la Comisión, que los gobernantes territoriales somos un ejército potencial de pedagogía europea de valor considerable. Podemos transmitir a nuestros ciudadanos todo aquello que la Unión quiera hacerles llegar y ante todo lo que sí podemos hacer es explicar a quien quiera oír, que es lo que preocupa a estos ciudadanos». El excelente desarrollo de la Cumbre permitió demostrar que el CdR puede defender plenamente su postura y sus intereses dando una imagen coherente. La presencia de personalidades como los Sres. Kok, Primer Ministro Holandés, Dehaene, Primer Ministro Belga y Prodi, Presidente del Gobierno Italiano, permitió que algún Gobierno, en particular el holandés que ostentaba entonces la Presidencia de la Unión, defendiera algunas de las proposiciones del CdR de cara a la reforma de los Tratados.

Con posterioridad a la Cumbre, las miradas del CdR se dirigieron hacia la CIG: el proyecto de Tratado de Amsterdam se negoció los días 16 y 17 de junio y se firmó el 2 de octubre en Amsterdam. La adopción de un posicionamiento formal respecto a los resultados de la CIG se ha producido con la aprobación en el 20° Pleno, por unanimidad por aclamación, de la «*Resolución sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental*», *elaborada por los Sres. Chabert y Dammeyer (CdR 305/97 fin, de 20 de noviembre)*. Con esta Resolución, el CdR ha querido mostrar su firme voluntad de participar en el debate europeo transmitiendo a las demás instituciones y, en particular, a los Gobiernos su valoración sobre el nuevo Tratado.

En este informe se valora positivamente el resultado global de la CIG como un paso importante hacia la Unión. Concretamente, se manifiesta la satisfacción por la ampliación de la consulta del CdR por el Parlamento Europeo y por la extensión de la consulta obligatoria del CdR a los ámbitos del empleo, asuntos sociales, formación profesional, medio ambiente y transporte (estos ámbitos se añaden a los ya previstos en el Tratado de Maastricht, a saber, cohesión económica y social, redes transeuropeas de infraestructura, sanidad, educación y cultura). El CdR señala que como estos ámbitos no son competencia exclusiva de la Comunidad y están sujetos al principio de subsidiariedad, le compete una responsabilidad particular. En último lugar, también se acoge con agrado la futura autonomía administrativa y presupuestaria del CdR respecto del Comité Económico y Social.

En sentido negativo, el CdR lamenta básicamente lo siguiente:

–Que el artículo 3B del Tratado CE no haya sido modificado para tener en cuenta el papel especial de los entes regionales y locales en lo que respecta al principio de subsidiariedad. No obstante, considera que el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y la proporcionalidad*, anejo al Tratado de Amsterdam, constituye un paso importante en los esfuerzos por convertir el principio de subsidiariedad en un principio comunitario. En particular, acoge con satisfacción que en el apartado 9 del Protocolo se recoja que la Comisión debería tener en cuenta la necesidad de que cualquier carga, financiera o administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los gobiernos nacionales y las autoridades locales y regionales sea proporcional al objetivo fijado.

–Que la Declaración aneja al Tratado de Amsterdam que señala que, en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de la Comunidad no sólo afecta a

los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo que les confiere su Derecho constitucional nacional, sólo haya sido firmada por Alemania, Austria y Bélgica. Por ello, expresa su deseo de que a esta Declaración vayan sumándose todos los Estados que cuenten con entidades territoriales con poderes legislativos propios constitucionalmente reconocidos.

–Que no se haya conseguido que se tuvieran en cuenta las propuestas de modificación del Tratado que deberían haber servido para reforzar la legitimidad democrática del CdR: inscribir en el Tratado el principio de autonomía local, reconocerle el derecho formal de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para la defensa de sus competencias, así como reconocer el derecho de recurso a las regiones con competencias legislativas, concederle el estatuto de institución y armonizar la duración del mandato de sus miembros con el de cinco años del Parlamento Europeo y de la Comisión europea, exigir que sus miembros sean titulares de un mandato democrático en una entidad regional o local o que sean políticamente responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal directo.

Debate general sobre el futuro de la Unión Europea: la Agenda 2000

En el último Pleno del año y del mandato, el CdR celebró un importante debate sobre los retos que tiene ante sí la Unión Europea en la actualidad, con la participación simultánea de los Sres. Santer, Presidente de la Comisión, y Fischler, Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural, la Sra. Wulf-Mathies, Comisaria de Política regional y el Sr. Giscard d'Estaing, Presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa. Nunca, hasta entonces, se había producido un acontecimiento de este calibre. Las discusiones se centraron sobre las propuestas presentadas recientemente por la Comisión europea en su documento *Agenda 2000: financiación de la Unión Europea después de 1999 teniendo en cuenta las perspectivas de ampliación y los desafíos del siglo XXI.*

Los posicionamientos del CdR al respecto se han plasmado en tres dictámenes, adoptados el 19 de noviembre por mayoría los dos primeros y por unanimidad el tercero, después de numerosas enmiendas y acaloradas discusiones: *Dictamen sobre «Consideraciones de las regiones y municipios sobre la configuración de la política estructural europea a partir de 1999» (CdR 131/97 fin, Ponentes Sres. Fraga Iribarne y Behrendt), Dictamen sobre «Agenda 2000: Financiación de la Unión Europea después de 1999 teniendo en cuenta las perspectivas de ampliación y los desafíos del siglo XXI» (CdR 303/97 fin, Ponentes Sres. Behrendt y Nielsen) y Dictamen sobre «Los efectos de la ampliación a los países candidatos de Europa central y oriental sobre las políticas de la Unión Europea» (CdR 280/97 fin, Ponentes Sras. Klasnic y Coffey).* Estos dictámenes plasman posiciones de consenso entre intereses muy diversos y contrapuestos ya que, en todo caso, es imposible dar plena satisfacción a nadie. Los análisis realizados son muy detallados y las numerosas propuestas buscan un delicado equilibrio entre el esfuerzo adicional que se pide a las regiones ricas y el menor apoyo que se supone van a tener las pobres.

La aportación del Comité de las Regiones a la Cumbre extraordinaria sobre el empleo

Mediante carta, de 7 de julio, dirigida al Sr. Maragall, el Sr. Juncker, Primer Ministro de Luxemburgo y Presidente en ejercicio del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre del año 1997, invitó al CdR a contribuir a la preparación de la Cumbre extraordinaria sobre el crecimiento económico y la lucha contra el empleo, celebrada el 21 de noviembre de 1997. Al igual que con las demás instituciones y organismos de la Unión Europea, esta contribución se ha realizado mediante un procedimiento escrito, que, en el caso del CdR, ha constituido un *adelanto* de la consulta obligatoria establecida por el Tratado de Amsterdam en el ámbito del empleo.

Respondiendo con prontitud a la invitación del Consejo, el CdR preparó un documento de síntesis sobre «*La política europea de empleo en los dictámenes del Comité de las Regiones*» *(CdR 294/97 fin)* donde se resumen todas las posiciones adoptadas por el CdR en tema de empleo hasta junio de 1997 y elaboró una «*Contribución a la Cumbre*» *(CdR 299/97 fin)* basada en un Informe sobre las experiencias realizadas por las autoridades regionales y locales de Europa en materia de creación de empleo y lucha contra el paro. El documento de síntesis constituye un testimonio de la sensibilidad del CdR, desde el inicio de su actividad, hacia los problemas de desempleo, ordenando sus pronunciamientos en los siguientes apartados: el empleo en la perspectiva de la globalización del mercado, el apoyo a la iniciativa de la Comisión en materia de empleo, la estrecha relación entre las políticas estructurales y la creación de empleo, la importancia de las pymes para el empleo, las condiciones para favorecer un desarrollo del empleo en Europa, el papel de las autoridades locales y regionales en el desarrollo y el empleo y los pactos territoriales de empleo. En el documento *Contribución a la Cumbre*, el CdR expresa sus peticiones concretas con relación a los temas siguientes: globalización y diversificación regional, el papel de las autoridades regionales y locales, pactos territoriales por el empleo, apoyo a las pymes, acción especial para determinados grupos, infraestructuras y mercado único y UEM. A continuación, hace un balance de la experiencia de las autoridades regionales y locales en cuanto a los *Pactos territoriales por el empleo.*

Estos dos documentos, transmitidos a todos los miembros del CdR, fueron discutidos en el 19° Pleno del mes de septiembre y en la reunión extraordinaria de la Mesa que, celebrada el 17 de octubre en Luxemburgo con la presencia del Sr. Juncker, estuvo dedicada exclusivamente a la problemática del empleo. Las conclusiones alcanzadas en estos debates, junto con los dos documentos, fueron transmitidas al Sr. Juncker como aportación del CdR a la Cumbre extraordinaria sobre ocupación.

La actividad consultiva del CdR durante el año 1997

La actividad consultiva en 1997 ha seguido la línea ascendente marcada por los anteriores años. Se ha incrementado el número de dictámenes y la amplitud de los temas abordados. Pero, sobre todo, destaca la voluntad del CdR de pronunciarse sobre los grandes temas en debate en la Unión Europea.

La acción consultiva del CdR en 1997 se ha saldado con la aprobación por el Pleno de 66 dictámenes, 5 resoluciones y 1 informe procedentes de las diferentes comisiones, subcomisiones y Grupo *ad hoc* sobre Igualdad de oportunidades. Todos ellos se reparten de forma bastante equilibrada, correspondiendo 35 a consultas de la Comisión Europea y 37 a la iniciativa del CdR. Como en los años anteriores, el Consejo no ha realizado ninguna consulta al CdR, aunque como ya hemos indicados, se ha producido un relativo acercamiento entre ambas instituciones. También cabe observar que se ha invertido la importancia relativa de la iniciativa del CdR. Ello se debe en parte al hecho de que, en 1996, la Comisión no pudo notificar al CdR algunos documentos que quedaron pendientes de consulta.

La adopción de un total de 72 textos confirma el aumento progresivo de la actividad consultiva del CdR en sus cuatro años de existencia (27 en 1994, 38 en 1995 y 47 en 1996). Este aumento se ha producido de forma muy importante con relación a los dictámenes y resoluciones de iniciativa que han pasado de 19 en 1996 a 37 en 1997. Teniendo en cuenta el número restringido de reuniones del Pleno, creemos que se ha alcanzado el volumen máximo admisible de acuerdos, ya que si no se corre el peligro de eliminar totalmente el debate de las sesiones plenarias.

En cuanto a la diversidad de los temas tratados, ésta se debe tanto a la iniciativa del CdR, como a la actividad de consulta desarrollada por la Comisión, más allá de los cinco ámbitos en que es preceptiva. Así por ejemplo, el CdR se ha pronunciado sobre temas tan diversos y alejados de los ámbitos de consulta obligatoria como el Derecho de la competencia aplicable a las empresas *(Dictamen 114/97 fin, de 12 de junio)*, las consecuencias de la huelga de transportes en Francia *(Resolución 38/97 fin, de 12 de junio)* o el transporte de animales destinados al sacrificio *(Dictamen 269/97 fin, de 20 de noviembre)*. En cuanto al reparto de dictámenes por comisiones, se ha producido un incremento importante de los dictámenes de las Comisiones 2 y 5 debido a la especial sensibilidad del CdR hacia la ordenación territorial en todas sus manifestaciones e incidencias.

Finalmente, en 1997, la elaboración de documentos que no son dictámenes se ha incrementado. Este año, además, de las Resoluciones y Informes adoptados en relación con la igualdad de oportunidades y a la Conferencia Intergubernamental (ver supra), destaca la *Resolución sobre la «Carta de las Nacionalidades y Regiones Europeas por el Medio ambiente (Carta de Valencia)» (CdR 439/96 fin, Ponente Sr. Giménez Abad)*, a la que se han adherido casi todas las regiones o equivalentes de la Unión Europea. Mediante esta Resolución, de 13 de marzo de 1997, el CdR reconoce como propio el contenido de la Carta, de 21 de noviembre de 1995, e insta a los Estados miembros y a las Instituciones de la Unión Europea a que tomen en consideración los principios contenidos en la misma a la hora de diseñar sus respectivas políticas de medio ambiente.

Relevante es también la Resolución sobre «*Las repercusiones de los conflictos sociales internos en la libre circulación de mercancías en el mercado interior*» *(CdR 38/97 fin)*, que aborda un tema hasta ahora poco explorado por el CdR como es el del mercado interior desde su vertiente de la libre circulación de mercancía. Los ponentes, Sres. Zaplana y Sanz Ledesma enmarcan esta Resolución, adoptada por mayoría el 12 de junio (18° Pleno), en *los efectos traumáticos en las*

economías de un Estado miembro, en concreto en el sector del transporte, que pueden derivarse de determinadas situaciones de conflicto existentes en otro Estado miembro por el que necesariamente tienen que atravesar sus mercancías para llegar a los mercados del resto de Europa. El CdR solicita a los Estados miembros la aplicación íntegra del Derecho comunitario y la actuación con diligencia en la adopción de medidas compensatorias cuando las transgresiones de la libre circulación de mercancías en su territorio produzcan pérdidas económicas. Para acabar, cabe mencionar la Resolución sobre los «*Derechos de difusión de grandes acontecimientos deportivos*», de 17 de septiembre de 1997 *(CdR 183/97 fin, 19° Pleno)* que testimonia la rapidez de reacción del CdR ante temas candentes de la actualidad.

Dictámenes más relevantes del año 1997

Dictamen sobre «Una política de desarrollo rural» (CdR 389/96 fin). Dictamen aprobado el 16 de enero en el 16° Pleno. Ponente Sr. Van Gelder

El CdR, en éste y en otros dictámenes relativos a la problemática rural, insiste en que es indispensable prestar atención a las zonas rurales de los países de la Unión Europea.

En este dictamen de iniciativa, adopta la definición de zonas rurales propuesta en la Carta europea de las zonas rurales en virtud de la cual entran en esta categoría toda parte de territorio interior o costero, incluidos pequeños núcleos urbanos o pueblos, dedicadas principalmente a: agricultura, silvicultura, acuicultura y pesca; actividades económicas y culturales de la población rural (actividades industriales, empresariales, servicios, etc.); esparcimiento no urbano y zonas para actividades recreativas (o parques naturales); otros objetivos, como por ejemplo lugares residenciales. Las partes agrarias y no agrarias de una zona rural constituyen un todo distinguible de una zona urbana, la cual se caracteriza por una alta densidad de población y estructuras verticales y horizontales. El CdR analiza cuáles son las condiciones de desarrollo en las zonas rurales para, a continuación, proponer un proyecto de modelo marco para el desarrollo regional en las zonas urbanas. El debate relativo a este Dictamen se enriqueció con la alocución del Sr. Fischler, Comisario de Agricultura y Desarrollo rural, que expuso su visión sobre la evolución de la política de desarrollo rural. Partiendo de la necesidad de conservar las zonas rurales y de la Declaración de Cork, el Comisario abogó por un desarrollo rural sostenible que no debe ser confundido con la Política Agrícola Común.

En relación con la problemática de las zonas rurales, también cabe referirse al *Dictamen sobre «Nuevos servicios y actividades en zonas rurales» (CdR 3/97 fin, aprobado el 12 de marzo en el 17° Pleno, Ponente Sra. Perkkiö), al Dictamen sobre «Una agricultura de montaña en Europa» (CdR 178/97 fin, aprobado el 18 de septiembre en el 19° Pleno, por mayoría, Ponente Sr. Durnwalder) y al Dictamen sobre «Los parques naturales regionales: ejemplos de desarrollo sostenible de los espacios naturales más frágiles de la Unión Europea» (CdR 2/97 fin, aprobado el 12 de marzo en el 17? Pleno, Ponente Sra. Joseph).* Este último Dictamen de iniciativa tiene un objeto más concreto ya que no trata el mundo rural euro-

peo en su conjunto, sino únicamente los territorios más frágiles desde el punto de vista paisajístico. El CdR afirma que la gran originalidad de estos espacios es que se crean tanto para proteger el medio ambiente como para contribuir al desarrollo económico de zonas frágiles. Por ello, entiende que un parque natural se basa en cuatro principios: enfoque territorial, proyecto de duración (unos 10 años), dimensión contractual con todos los interlocutores implicados y establecimiento de una estructura de gestión. El CdR solicita a la Comisión que proponga iniciativas en relación con esta problemática.

Dictamen sobre «El Primer informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social. 1996» (CdR 76/97 fin). Dictamen aprobado el 18 de septiembre en el 19º Pleno. Ponente Sr. Jardin

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la Comisión tiene la obligación de presentar cada tres años al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al CdR un informe sobre los progresos realizados en materia de cohesión económica y social. El dictamen del CdR no se limita a valorar el informe de la Comisión, sino que constituye el preludio de sus reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (ver supra). En este sentido, contiene algunas reflexiones sobre el futuro de la política de cohesión y su contribución a la creación de empleo, sobre las orientaciones de las futuras actuaciones de los fondos estructurales y la incidencia de las políticas comunitarias sectoriales y, finalmente, sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión.

Dictamen sobre «La ordenación del territorio en Europa» (CdR 340/97 fin). Dictamen aprobado el 15 de enero en el 16º Pleno. Ponente Sra. Du Granrut

Dictamen de iniciativa, aprobado por mayoría, que constituye la culminación de los seis seminarios regionales celebrados en 1996 sobre la cooperación para la ordenación del territorio europeo. Es un acto de afirmación de la voluntad de los entes regionales y locales de poner en marcha la cooperación interregional. Partiendo de una valoración positiva de las actuaciones existentes, el CdR plantea una serie de propuestas de actuación respecto del Plan de desarrollo del espacio comunitario actualmente en formación, de la Conferencia Intergubernamental, de las políticas sectoriales comunitarias y de la política regional europea.

En relación con la ordenación del territorio, cabe mencionar el Dictamen de iniciativa sobre «*La Diagonal continental: un espacio de cooperación para garantizar la cohesión de la ordenación del territorio europeo» (CdR 181/97 fin*, aprobado por unanimidad el 18 de septiembre, en el 19º Pleno, Ponente Sr. Censi). Con este Dictamen, el CdR aborda la problemática de las zonas de baja densidad de población ilustrándolo mediante el ejemplo de la diagonal continental, cuyas regiones han tomado una iniciativa voluntarista de mayor cooperación interregional y transnacional.

Dictamen sobre «El papel de las autoridades locales y regionales en los servicios públicos» (CdR 148/97 fin). Dictamen aprobado el 16 de enero en el 16° Pleno. Ponente Sr. Ken Bodfish

Dictamen solicitado por la Comisión con relación al Libro verde sobre los servicios de interés general en Europa y que el CdR aprovecha para analizar también el informe del Centro Europeo de la Empresa Pública titulado *Europa, competencia y servicios públicos.*

A modo de conclusión, el CdR afirma la necesidad de modificar el artículo 90 del Tratado de la Comunidad Europea, apoya el principio de la existencia de Cartas que especifiquen los derechos y obligaciones de los proveedores de servicios y de los ciudadanos y acoge favorablemente la propuesta de desarrollar el concepto de servicio universal y la declaración de que la provisión de servicios de interés general como la salud, la protección social, la educación, el agua o la vivienda se debe garantizar a nivel nacional o regional (aunque pueda contar con el apoyo de la Comunidad).

Dictamen sobre «Comparación de resultados en materia de competitividad. La puesta a punto de un instrumento a disposición de los operadores y de los poderes públicos» (CdR 245/97 fin). Dictamen aprobado el 19 de noviembre en el 20° Pleno. Ponente Sr. Valcárcel Siso

La competitividad es un factor clave de desarrollo social, que se consigue a través de la mejora constante de la productividad y de la calidad de los productos y servicios. La técnica del benchmarking, objeto de este dictamen, consiste en el proceso de comparación de los factores internos y externos de la competitividad de las empresas con el propósito de identificar las mejores prácticas y adaptarlas después a la realidad de cada organización. El CdR considera que esta técnica no sólo interesa a las empresas, sino que es necesario que los gobiernos regionales y locales la apliquen a sus actividades tratando de mejorar los servicios que ofrecen a las empresas y a los ciudadanos. Entre otras propuestas, el CdR reivindica en este dictamen de consulta la incorporación de representantes de los entes locales y regionales en el Grupo de Alto Nivel sobre benchmarking existente a nivel europeo.

Conclusiones

Desde un punto de vista operativo, el balance de 1997 y, por extensión, del primer mandato del CdR puede resumirse en la superación de las cuestiones prácticas esenciales y la posibilidad de adoptar decisiones políticas y operativas.

El CdR se ha consolidado como un elemento del proceso de decisión de la Unión Europea. Su voluntad de estar cada día más presente en el mismo explica que se haya propuesto dar cuanto antes contenido a las disposiciones del Tratado de Amsterdam y, en particular, haya manifestado su interés y esperanza de que, antes de la entrada en vigor de este Tratado, el Parlamento Europeo ejerza su

posibilidad de consulta al CdR y que tanto esta Institución como la Comisión europea y el Consejo de la Unión empiecen a consultarle en todos aquellos casos en los que el nuevo Tratado prevé una extensión de la obligación de consulta, especialmente en los ámbitos de empleo, formación profesional y medio ambiente. En cuanto a esta extensión de la consulta obligatoria, creemos que hubiera sido deseable que también hubiese alcanzado a los ámbitos de la política agrícola común y del desarrollo rural y de la energía.

En este período, el CdR también se ha consolidado como un foro de debate sobre los grandes temas de la integración europea. En este sentido debe valorarse de forma particularmente positiva la celebración de la Cumbre de ciudades y regiones y del debate sobre el futuro desarrollo de la Unión Europea en el último Pleno del mandato, con la participación de los más altos representantes de la Comisión europea. El CdR ha hecho muestra de una gran oportunidad política en la elección de sus prioridades, mostrando su madurez al pronunciarse sobre cuestiones, como la reforma de los Tratados y la Agenda 2000 en el momento inicial de los debates, a pesar de existir importantes diferencias de opinión entre los Estados miembros, y también dentro de ellos.

Los debates celebrados en el seno de las comisiones, de la Mesa y de la Asamblea plenaria del CdR muestran que este órgano es el mejor exponente de la diversidad europea. El consenso no siempre ha sido fácil dada la existencia de intereses muy diversos y a veces contrapuestos: divergencias entre el norte y el sur, la izquierda y la derecha, las ciudades y las regiones. Son ejemplos de esta diversidad los debates para la adopción de los dictámenes del vino y del agua, y en este último año, sobre el futuro de la política estructural europea. Pero ante todo, hay que valorar muy positivamente la demostración realizada de que la cohabitación entre los electos regionales y locales es posible.

El Sr. Maragall en su comunicación de despedida como Presidente del CdR afirmaba: «Y en este andar por Europa, hemos demostrado que somos capaces de hacer mucho más de lo que se nos pedía en el Tratado de Maastricht. Hemos hecho nuestros *deberes* emitiendo los dictámenes que se nos han ido pidiendo, emitiendo otros dictámenes, de iniciativa propia, sobre aquellos temas de transcendente importancia para nuestras regiones y ciudades. Pero no nos hemos contentado con esto. Somos sensibles a nuestra capacidad de transmitir información. De abajo hacia arriba, pero también de arriba hacia abajo».

ANEXO: Principales dictámenes adoptados en 1997

16º PLENO (Sesión de los días 15 y 16 de enero, dictámenes publicados en el DOCE C 116, de 14 de abril de 1997)

1. La ordenación del territorio en Europa
2. El servicio universal de telecomunicaciones ante la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado. Un elemento esencial de la sociedad de la información
3. La PAC y la ampliación hacia el Este
4. Una política de desarrollo rural
5. El papel de las autoridades locales y regionales en los servicios públicos
6. Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad para las personas
7. El papel de las corporaciones locales y regionales en el fomento de los vínculos entre los centros de educación y formación y las empresas

17º PLENO (Sesión de los días 12 y 13 de marzo, dictámenes publicados en el DOCE C 215, de 16 de julio de 1997)

1. Los parques naturales regionales: ejemplos de desarrollo sostenible de los espacios naturales más frágiles de la Unión Europea
2. Los jóvenes agricultores y el problema del traspaso de explotaciones en la agricultura europea
3. Libro verde de la Comisión europea sobre la política futura de lucha contra el ruido
4. Resolución sobre la *Carta de las Nacionalidades y Regiones Europeas por el Medio Ambiente (Carta de Valencia)*

18º PLENO (Sesión de los días 11 y 12 de junio, dictámenes publicados en el DOCE C 244, de 11 de agosto de 1997)

1. Energía para el futuro: fuentes de energía renovables. Libro verde para una estrategia comunitaria
2. Primer plan de acción para la innovación en Europa. Innovar para crecer y crear empleo
3. Libro verde sobre la contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro
4. Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente
5. Informe del Comité de Sabios: por una Europa de los derechos cívicos y sociales
6. El racismo, la xenofobia y el antisemitismo
7. Resolución sobre las repercusiones de los conflictos sociales internos en la libre circulación de mercancías en el mercado interior

19º **PLENO** (Sesión de los días 17 y 18 de setiembre, dictámenes publicados en el DOCE C 379, de 15 de diciembre de 1997)

1. La política común de pesca. Salvaguardia de las regiones dependientes de la pesca
2. Política de cohesión y cultura. Una contribución al empleo
3. Primer informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social, 1996
4. La Diagonal continental: un espacio de cooperación para garantizar la cohesión de la ordenación del territorio europeo
5. Una política para la agricultura de montaña en Europa
6. Propuestas de futuros nombramientos del CdR en materia de igualdad de oportunidades
7. Derechos de difusión de grandes acontecimientos deportivos

20º **PLENO** (Sesión de los días 19 y 20 de noviembre)

1. Comparación de resultados en materia de competitividad. La puesta a punto de un instrumento a disposición de los operadores y de los poderes públicos
2. Consideraciones de las regiones y municipios sobre la configuración de la política estructural europea a partir de 1999
3. La cohesión y la sociedad de la información
4. Agenda 2000: financiación de la Unión Europea después de 1999 teniendo en cuenta las perspectivas de ampliación y los desafíos del siglo XXI
5. Los efectos de la ampliación a los países candidatos de Europa central y oriental sobre las políticas de la Unión Europea
6. La dimensión paneuropea de la política de transportes
7. Igualdad de oportunidades entre niños y niñas en sus actividades durante el tiempo de ocio y, especialmente, en los programas de juventud y deporte de la UE
8. Libro verde sobre cooperación para una nueva organización del trabajo
9. Resolución sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental
10. Informe sobre la igualdad de oportunidades en el Comité de las Regiones: resultados y recomendaciones para el futuro

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

Eduard Roig Molés

La actividad de la Conferencia en este año viene presidida por la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, y la consiguiente reforma de su Reglamento Interior (Acuerdo de la Conferencia de 5 de junio de 1997 publicado por Resolución de 5 de agosto de 1997 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia en el BOE de 8 de agosto de 1997, n. 189, p. 24191 y ss.). Tras nueve años de trabajo continuado, con numerosos acuerdos relevantes alcanzados y una valoración casi unánimemente positiva (en especial frente a los problemas de funcionamiento de otras Conferencias Sectoriales), la nueva Ley significa (o por lo menos ilustra) un auténtico reenfoque del papel de la Conferencia, y da la necesaria cobertura normativa a la nueva posición de la misma en el sistema de participación. El elemento fundamental de la Conferencia no está ya (aunque tal función se mantenga) en el diseño de un sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos de la UE, sistema que después se canaliza en otros órganos y fundamentalmente en las Conferencias Sectoriales. En primer plano se sitúa ahora la función que la propia Conferencia juega en el interior de ese sistema ya diseñado, función que puede sintetizarse en la «garantía» del modelo que la propia Ley le atribuye. Ciertamente algunos elementos anteriores a la nueva normativa apuntaban ya a esta función, pero tan sólo la opción expresa de la Ley y sobre todo del posterior Reglamento Interior posibilitan y legitiman completamente tal función.

El examen de las posibilidades abiertas en esta línea deberá pues centrar buena parte de la crónica del año. Sin embargo, durante 1997, la Conferencia ha continuado en su labor de diseño del sistema general de relaciones a la que antes se hacía referencia. Si el Acuerdo de 1994 es, hasta el momento, la pieza fundamental del sistema, el mismo dejó conscientemente diversos aspectos abiertos para una futura regulación. A este respecto, la presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas en los órganos europeos es sin duda el más relevante, así como aquél en que se concentraron las demandas autonómicas desde un inicio. En 1997 se ha desarrollado la negociación del primer paso a este respecto con la apertura de algunos Comités consultivos de la Comisión a la presencia directa de las Comunidades Autónomas. Este nuevo Acuerdo, relevante también por lo que significa de nuevas posibilidades de coordinación del sistema general interno de participación, prosigue pues la labor de complementación del Acuerdo de 1994 iniciada con la creación del Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente en 1996, y abre una puerta que probablemente deba desarrollarse tanto cuantitativa como cualitativamente en un futuro cercano. También en 1997 otros dos aspectos más limitados del sistema de relaciones con la UE han experimentado avances con la conclusión de los Acuerdos

sobre modificación del Acuerdo de 1992 de intervención autonómica en los Asuntos pre-contenciosos y contenciosos ante el TJCE y sobre la situación socio-laboral de los empleados en las Oficinas autonómicas en Bruselas. A ambos Acuerdos deberá también prestarse atención en el examen de esta función de diseño en 1997.

Por último, la Conferencia también ha llevado a cabo diversas actuaciones en el ejercicio de sus funciones de órgano encargado de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas para las cuestiones generales e institucionales del proceso de integración europea (art. 2.3ª de la Ley 2/1997 y Anexo al Acuerdo de 1994). En este ámbito la actuación más relevante ha sido sin duda la posición común alcanzada por las Comunidades Autónomas en referencia a la Conferencia Intergubernamental sobre reforma del TUE. El examen de su contenido y de la recepción de la misma por parte del Estado ocupará la última parte de la presente crónica.

La Ley 2/1997 y la función de la Conferencia en el sistema de participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea

El Acuerdo de 1994 optó, en lo que ahora resulta de interés, por un sistema sectorializado de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos europeos, y específicamente de participación autonómica en los mismos. Los tres años de aplicación de este modelo se han saldado con una insatisfacción general, cuyas razones deben encontrarse esencialmente en los ya conocidos problemas de funcionamiento del sistema, si es que así puede llamársele, de Conferencias Sectoriales.

A la desigualdad en el funcionamiento de las diversas Conferencias se une la dificultad en conocer sus actuaciones. Parece existir acuerdo general en la inaplicación general del procedimiento del Acuerdo de 1994, de modo que no existe noticia de posición común alguna durante estos tres años. Si al margen de esto, en las Conferencias se produce una real discusión de asuntos relacionados con las Comunidades Europeas resulta más difícil de precisar. Efectivamente, algunas Conferencias Sectoriales incluyen en sus órdenes del día la discusión de decisiones comunitarias, si bien en la mayor parte de los casos tal discusión es *a posteriori* o con carácter, aunque previo, casi inmediato a la reunión del Consejo comunitario al efecto. En el ámbito de la participación ascendente, pues, la labor de las Conferencias Sectoriales es, en el mejor de los casos, absolutamente informal, con los problemas que de ello se derivan de coordinación entre las diversas Conferencias (absolutamente inexistente), de inseguridad de las Comunidades y el Estado sobre sus posibilidades de actuación, y de falta de transparencia de las actuaciones (incluso entre los propios actores, muy especialmente las Comunidades); en el peor de los casos en cambio, la participación es, simplemente, inexistente, e incluso la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de la información necesaria es cuando menos tardía y poco sistemática.

Si la real inaplicación del Acuerdo de 1994 y sus mecanismos pudo encontrar su explicación en la situación política de 1995 y en el cambio de Gobierno en los primeros meses de 1996, su mantenimiento con posterioridad ha llevado inexo-

rablemente a plantearse un cierto reenfoque en el modelo. Ya en su versión inicial éste incluía algunas posibilidades implícitas de coordinación residenciadas en la Conferencia para Asuntos Europeos, desde su competencia residual a su carácter de diseñadora del sistema o a la función coordinadora en cada Comunidad que desempeñan normalmente los miembros de la Conferencia y su órgano de segundo nivel, la Comisión de Coordinadores. La Ley 2/1997, por impulso de la propia Conferencia, viene a retomar esas posibilidades dispersas, organizándolas ahora expresamente en torno a las funciones de

> "impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales...»,
>
> y, de modo aún más incisivo,
>
> "garantizar el cumplimiento en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas de participación (...) disponiendo la adecuada aplicación de los mismos» (art. 3, párrafos 4° y 5° de la Ley 2/1997).

Con ello se pretende crear un auténtico sistema de Conferencias Sectoriales, bajo la dirección y coordinación de la Conferencia para Asuntos Europeos. Esta posición, en cierto modo supraordinada de la Conferencia, necesitaba de algún fundamento más allá de la propia voluntad de la Conferencia y de los Acuerdos por ella adoptados, como es el caso del Acuerdo de 1994. La nueva Ley viene a conferir tal fundamento, no sólo para la función de impulso, coordinación y garantía del procedimiento, sino también para la propia función tradicional de la Conferencia de diseño del sistema de participación. El valor de sus Acuerdos en este aspecto, hasta ahora de difícil y polémica fijación, se deriva ahora ya directamente de la Ley 2/1997, sin perjuicio de su hipotético engarce constitucional.

Las funciones de impulso, coordinación y garantía del procedimiento

La situación actual del procedimiento de participación lleva a que la función de impulso y de garantía del sistema deba, por el momento al menos, tomar el protagonismo frente a la de coordinación del mismo. En este sentido, el Reglamento Interior de la Conferencia, aprobado en junio de 1997 tras su elaboración por la Comisión de Coordinadores, detalla el contenido fundamental de esta función de impulso y garantía del procedimiento. Su art. 5, titulado «Garantía de la participación de las Comunidades Autónomas», se refiere a distintas actividades de intervención en el ámbito de las Conferencias Sectoriales de intensidad creciente: así el primero de los niveles de intervención de la Conferencia para Asuntos Europeos se detiene en el seguimiento, análisis y evaluación de la aplicación de los procedimientos de participación en las Conferencias Sectoriales. Con ello se pretende dar solución a la situación actual de desconocimiento casi absoluto de la actividad de las Conferencias Sectoriales en la materia, forzando a las mismas a una mayor formalización de sus actuaciones, y de este modo, indirectamente, a la aplicación del Acuerdo de 1994.

El segundo nivel de intervención consiste en la puesta a disposición de las Conferencias Sectoriales de la información y asistencia técnica que éstas necesiten por parte de la propia Conferencia para Asuntos Europeos. Aparece aquí ya

más claramente la función de impulso que corresponde a la Conferencia. Efectivamente, la carencia de información por parte de las Comunidades Autónomas continúa siendo uno de los elementos más perturbadores del sistema de participación. Ciertamente, la puesta en marcha y desarrollo de Oficinas autonómicas en Bruselas por parte de la práctica totalidad de Comunidades Autónomas, y la creación del Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España en Bruselas han significado un importante incremento de la información de las Comunidades en materia comunitaria. Pero no puede olvidarse que las Oficinas concentran su actividad en el ámbito de la concesión de ayudas comunitarias esencialmente, que el Consejero es un órgano unipersonal no directamente vinculado a las diferentes administraciones sectoriales, y que, por ello, el núcleo de la actividad de información a las Comunidades Autónomas, de acuerdo a lo previsto en el Acuerdo de 1994, debe estar en la transmisión de documentación por parte del Estado a las correspondientes Conferencias Sectoriales. A estos efectos, el funcionamiento por lo menos asistemático de las mismas, su inadecuación al ritmo de avance del proceso comunitario de negociación y las carencias generales en la transmisión de información por parte del Estado, se añaden a cierto desconocimiento en las representaciones autonómicas en las diversas Conferencias Sectoriales de la dinámica general de negociación en los niveles europeos e incluso de las posibilidades de intervención autonómica en los mismos.

Ambos aspectos, mayor y más sistemática información, y mejor adecuación a la realidad comunitaria, se encuentran entre las aportaciones que pueden esperarse de la Conferencia para Asuntos Europeos, a condición sin embargo de que ésta obtenga inmediatamente toda la información necesaria. La comunicación del calendario semestral de reuniones del Consejo es un ejemplo mínimo, pero aún no adecuadamente satisfecho de estas necesidades.

Un paso más en las tareas de impulso y garantía atribuidas a la Conferencia se da al prever el Reglamento Interior la posibilidad prácticamente de avocar para su discusión en la Conferencia aquellos asuntos que no encuentran su adecuado tratamiento en la correspondiente conferencia Sectorial. Concretamente el art. 5.2 del Reglamento Interno afirma:

«En aquellos casos en que la Conferencia, ante la imposibilidad de hacerlo en una Conferencia Sectorial o inexistencia de ésta, asuma la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en una materia o asunto determinado, aplicará los procedimientos y fórmulas de participación establecidos, en particular el procedimiento determinado en el Acuerdo de la conferencia de 30 de noviembre de 1994.»

El precepto pues parece ir más allá de la consideración de la Conferencia como órgano residual del procedimiento para abrir la puerta a una posible reconducción a la misma de aquellos asuntos que sean de imposible tratamiento en una Conferencia Sectorial por, por ejemplo, la inexistencia de reuniones de la misma. La existencia de esta posibilidad, y su combinación con los anteriores mecanismos de asesoramiento y estrecha comunicación con las Conferencias Sectoriales, permiten pensar en una posibilidad más de menor intensidad de ingerencia en el ámbito de las Conferencias Sectoriales, cual es la de la estrecha asociación de la

Conferencia correspondiente (o sus miembros) y la Conferencia para Asuntos Europeos (o sus miembros) en el tratamiento de determinadas cuestiones de especial relevancia o dificultad.

En cualquier caso, el Reglamento Interior, en su desarrollo de la cláusula genérica de impulso y garantía de la Ley 2/1997 contiene los elementos necesarios para la creación de un auténtico sistema de Conferencias Sectoriales bajo la dirección de la Conferencia para Asuntos Europeos. Sin duda ello significa una cierta re-concentración del proceso en esta Conferencia, frente a los problemas observados en los años de praxis de un procedimiento sectorializado. La alternativa original, rechazada en su momento, de un modelo concentrado en un órgano único de composición variable vuelve de este modo a replantearse de modo menos virulento y más matizado, a la vez que, como se verá inmediatamente al tratar de la participación autonómica en los Comités de la Comisión, se abren nuevas líneas de concertación interautonómica a nivel interno que en cierta medida vienen a revisar la opción inicial por las Conferencias Sectoriales. En cualquier caso, la propia Ley y el Reglamento ponen de manifiesto la voluntad de la Conferencia de asumir realmente su función coordinadora y ejercer sus correspondientes facultades.

Las necesidades de la función de impulso y garantía del procedimiento ponen en evidencia la importancia fundamental del trabajo del órgano de segundo nivel de la Conferencia: la Comisión de Coordinadores. Si el desarrollo de una dinámica frecuente de reunión y discusión entre los miembros de este órgano, así como de un auténtico «clima» de cooperación ha sido central en la labor desarrollada por la Conferencia como diseñadora del sistema de participación autonómica, la existencia de un órgano de contacto casi permanente es imprescindible para el desarrollo de una efectiva función de impulso y coordinación. El seguimiento de las tareas de las concretas Conferencias Sectoriales así como de la dinámica negociadora a nivel europeo e incluso la canalización de la información necesaria para el desarrollo del modelo exigen un órgano de dedicación preferente, si no exclusiva, al procedimiento de participación, estrechamente asociado a cada una de las Conferencias, las correspondientes Oficinas autonómicas en Bruselas, al Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente y, a partir de ahora también a los representantes autonómicos en los comités de la Comisión.

Un último elemento confiere una especial relevancia a la Comisión de Coordinadores: la función y posición de cada uno de sus miembros a nivel interno en cada Comunidad Autónoma.

Los mecanismos adicionales de coordinación: los esfuerzos internos en las Comunidades Autónomas y en el Estado

El reenfoque de la función de la Conferencia, concentrándola en el impulso del procedimiento de participación a través de las Conferencias Sectoriales debe también tener su reflejo interno en cada Comunidad Autónoma y en la Administración del Estado, con un fortalecimiento de la posición interna de los órganos encargados de la coordinación en asuntos comunitarios, entre tanto

existentes ya en la totalidad de Comunidades Autónomas y normalmente incardinados en la presidencia (o las consejerías de presidencia) de la propia Comunidad. En cualquier caso, el esfuerzo interno de divulgación de la realidad comunitaria y, sobre todo, de las posibilidades de participación autonómica en la misma, resulta un complemento adecuado y necesario de la nueva orientación de la Conferencia, tanto con vistas a estimular el desarrollo de procedimientos de participación en las correspondientes Conferencias Sectoriales como para posibilitar el conocimiento de la realidad comunitaria en los Departamentos autonómicos.

El incremento del peso de los órganos centrales de coordinación en cada Comunidad Autónoma que esta dinámica comporta, y que resulta posible sólo por su cercanía a la Presidencia de la Comunidad, exige en cualquier caso el desarrollo de una adecuada dinámica de relación con los distintos Departamentos de la propia Comunidad. En este sentido, durante 1997, algunas Comunidades presentan algunas novedades en la formalización de las dinámicas internas de participación anteriormente emprendidas ya en la práctica totalidad de ellas, siendo la más expresiva probablemente la adoptada a través de un Acuerdo del Gobierno de Cataluña de diciembre de 1997, de creación de una Comisión Interdepartamental de seguimiento de la actuación de las conferencias Sectoriales con relevancia europea, bajo la presidencia del Director General de Actuaciones Exteriores. La existencia de la Comisión, cuyos trabajos no se han iniciado todavía, implica necesariamente una consideración específica de los temas comunitarios en las distintas Consejerías, que contarán desde ahora, con un responsable de esos aspectos, miembro de la citada Comisión, en la línea de la regulación ya existente en otras Comunidades y muy especialmente en la Comunidad Valenciana desde 1994. Iguales o similares esfuerzos, más o menos formalizados, existen en el resto de Comunidades, insistiendo en la doble línea de reforzar al órgano específico encargado de los asuntos europeos, y de crear una dinámica constante de contacto e intercambio entre los departamentos sectoriales (las Conferencias Sectoriales) y el órgano especializado en asuntos europeos (la Conferencia para Asuntos Europeos).

Al margen de esta línea general debe situarse el caso del Estado, donde los problemas de coordinación pueden verse agravados por la situación del Ministerio para las Administraciones Públicas frente al resto de Ministerios, y en especial frente al Ministerio de Asuntos Exteriores. Ciertamente, las tareas propias del MAP sí permiten una mayor, aunque también muy insuficiente, información respecto de la actuación de las Conferencias Sectoriales en comparación con aquélla de que disponen los órganos autonómicos encargados de la actividad comunitaria. Pero a diferencia de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas, difícilmente puede hablarse en el Estado de una posición supraordenada del MAP por su cercanía a la Presidencia del Gobierno. En este caso es más bien el Ministerio de Asuntos Exteriores quien ocupa una posición de facto privilegiada en las relaciones con el entramado comunitario. En cambio el MAE, aunque presente en la Conferencia para asuntos europeos, se encuentra integrado en menor medida en su dinámica que no pasa de recibir una consideración lateral frente al resto de cuestiones de la política exterior y comunitaria. De este modo se ha desarrollado una situación un tanto disfuncional que contrapone una línea en la Conferencia para Asuntos europeos de abierto impulso de la participación

autonómica en los asuntos comunitarios con el acuerdo y la participación del Estado, y en cambio constantes y decisivos problemas de inactividad y descoordinación en las diversas Conferencias Sectoriales y de auténtico seguimiento exterior, en los órganos comunitarios, de las posiciones internas. La integración de todos los sujetos participantes en el proceso, y especialmente del Ministerio de Asuntos Exteriores, en un auténtico modelo funcional único se constituye así en el gran reto del modelo. Ciertamente, la nueva Ley resulta relevante en cuanto, como se ha visto, fundamenta formalmente la posición preeminente de la Conferencia para Asuntos Europeos, pero esta garantía formal de la posición, concepto de difícil precisión que sin embargo deviene así en el elemento clave del sistema, debe acompañarse con un auténtico ejercicio de las posibilidades que de la misma se derivan y con una efectiva aceptación de la misma por parte del resto de actores.

La «nueva» posición de la Conferencia y su realidad en 1997

Lo hasta aquí expuesto no son pues sino opciones de futuro, instrumentos que las novedades de 1997 ofrecen a la Conferencia, pero que necesitan de una realización no siempre fácil y condicionada además por la actitud del resto de los participantes en el proceso. En este sentido, la perpetuación de la situación actual de un órgano central que diseña consensuadamente avanzadas propuestas de participación de las Comunidades Autónomas junto a una multitud de órganos que debieran encargarse de la puesta en práctica de estos mecanismos, pero que, por falta de voluntad política, de capacidad o por problemas prácticos de funcionamiento, no asumen efectivamente su función, no por insostenible teóricamente resulta de imposible realidad. Si los elementos puestos a disposición de la Conferencia para Asuntos europeos son suficientes para modificar esta realidad es una cuestión que debe reservarse al futuro desarrollo, pero no faltan opciones que empiezan a plantear algunos cambios más intensos en el modelo, reconduciéndolo hacia la opción de órgano único de composición variable, vinculándolo a una posible reforma del Senado en la línea del Bundesrat alemán, instrumentando sistemas paralelos a las Conferencias Sectoriales (a ello deberá hacerse referencia inmediatamente en relación con la participación autonómica en los Comités de la Comisión) o, de modo menos radical, intentando aumentar los elementos de coordinación con la reconducción de los temas europeos a la propia Presidencia del Gobierno.

El progresivo desarrollo y complementación del sistema de participación autonómica en la UE

Junto al fortalecimiento de la Conferencia como lugar de coordinación e impulso del modelo, una segunda línea abierta en 1997 puede, aunque de modo indirecto, contribuir de forma relevante a la articulación general del sistema: se trata de la presencia de las Comunidades Autónomas en los órganos comunitarios.

La discusión de un acuerdo sobre la presencia directa de las Comunidades Autónomas en la delegación española en algunos Comités consultivos de la Co-

misión ha ocupado buena parte de los trabajos de la Conferencia en 1997, que ha retomado así su función original, nunca agotada, de diseño del sistema de participación, ámbito en el cual se han concluido además dos acuerdos de carácter más limitado referidos a la intervención autonómica en los procesos ante el TJCE y a aspectos de la situación socio-sanitaria del personal de las Oficinas autonómicas en Bruselas.

La participación en los Comités de la Comisión

1997 se ha cerrado sin un acuerdo definitivo al respecto, pero con los trabajos ya muy avanzados y con una serie de acuerdos parciales que perfilan ya suficientemente el modelo. En concreto existe ya acuerdo entre las Comunidades y el Estado sobre la apertura de la posibilidad de participación y los Comités objeto de la misma, mientras que las Comunidades han consensuado ya el reparto de Comités entre ellas así como las reglas que determinan la posición y conducta de los representantes autonómicos. La discusión se centra ahora en la aceptación o no por parte del Estado de dichas reglas y en especial de las referidas a la relación entre representante autonómico y representante estatal en la delegación española.

En el proceso de elaboración del Acuerdo, pues, deben distinguirse claramente las fases de negociación con el Estado y de negociación puramente interautonómica. En este sentido, el proceso de discusión tiene por sí mismo un interés especial en cuanto que supone una de las primeras ocasiones en que las Comunidades Autónomas por sí solas deben negociar e integrar sus intereses de modo análogo al de la preparación de las posiciones comunes en el modelo del Acuerdo de 1994.

El Acuerdo de 1994 excluía expresamente la cuestión de la presencia directa de las CCAA en las delegaciones españolas en las instituciones comunitarias. El interés autonómico en desarrollar tal participación, en cambio, se había manifestado de modo continuado desde el ingreso en la Comunidad, pasando de las iniciales reivindicaciones de un Observador autonómico a la directa participación en las delegaciones negociadoras, en la línea desarrollada en otros países federales europeos. En esta línea, el primer paso hacia la solución ahora adoptada se dio en el Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad firmado entre el Partido Popular y Convergència i Unió, que señalaba en uno de sus puntos que

«se articulará la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo en el seno de la Comisión, cuando se trate de materias de interés específico o singular para las correspondientes Comunidades Autónomas».

La concreción de este acuerdo de principio se encuentra por el momento en una primera fase de negociación en el seno de la Conferencia para asuntos Europeos, que ha ocupado la primera mitad de 1997, y que se ha cerrado con la apertura a la presencia autonómica de 55 comités consultivos de la Comisión, de entre los más de 400 existentes. Entre los Comités abiertos a las Comunidades se encuentran algunos especialmente destacables en ámbitos como el medio am-

biente (Comité de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres, del Instrumento financiero para el medio ambiente, sobre legislación relativa a la evaluación y gestión de calidad ambiental, referente a la adaptación de las directivas sobre calidad del aire, de la Directiva sobre residuos, de gestión de residuos), la salud, protección del consumidor (Comités sobre calidad de las aguas de consumo humano o de baño, seguridad en los juguetes), energía (precios eléctricos y gas, Comité sobre concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas en el sector energético, efecto invernadero, energía), industria (Comité de normas y reglamentaciones técnicas, Directiva de máquinas, Directiva aparatos de gas...), o agricultura (estructuras agrarias, investigación agraria, estadística agraria) y política regional (desarrollo y reconversión de las regiones, gestión de iniciativas comunitarias, etc.).

Dos son los elementos que se han tenido en cuenta en la determinación de la lista de Comités: por un lado la relación con las competencias autonómicas, y por otro la necesaria prudencia en una primera experiencia de este tipo. Es probablemente este mismo sentido de prudencia el que ha limitado la apertura de participación autonómica a los Comités de la Comisión, sin entrar en los órganos dependientes del Consejo o en el propio Consejo, a pesar de que la legitimidad, fundamento y necesidad de la participación autonómica resulta idéntica en ambos casos, de modo que las demandas en este nuevo sentido no se han hecho esperar.

En cualquier caso, la relevancia de las nuevas posibilidades no se limita a su carácter de primer paso en una nueva línea futura, sino que resulta importante por sí misma. Los Comités de la Comisión juegan un doble papel en el proceso decisorio comunitario: por una parte, y en el contexto de la llamada «comitología», se encargan de controlar con diversos grados de intensidad las actuaciones de desarrollo normativo que debe adoptar la Comisión; por otro, como Comités consultivos, participan en un momento muy inicial, y por ello, de gran interés, del proceso decisorio, antes de la formalización de la propuesta de la Comisión. En este segundo ámbito sus posiciones, además, reciben una especial atención por parte de la Comisión, por cuanto normalmente avanzan las posiciones que más adelante mantendrán los Estados en la fase del Consejo.

Pero la mayor relevancia del nuevo Acuerdo está probablemente, como se avanzaba, en los efectos que puede tener sobre el desarrollo del proceso interno de participación. La presencia en estos Comités significa nuevas y especialmente intensas posibilidades de información para las Comunidades a través de sus representantes propios, así como un conocimiento más directo de la realidad y de la dinámica negociadora comunitaria. Ello despierta sin embargo la cuestión de la relación de estos nuevos representantes con la vertiente interna del modelo de participación: con la Conferencia para Asuntos Europeos y con la red de Conferencias Sectoriales. Efectivamente, el representante autonómico en los Comités, aunque designado como se verá por una Comunidad concreta, es el representante de todas las Comunidades, y por lo tanto debe instrumentarse algún tipo de relación con ellas, a través preferentemente de la correspondiente Conferencia Sectorial. De este modo, la existencia del representante autonómico puede convertirse en un medio, no solo de información, sino también de impulso de la actividad comunitaria de las Conferencias Sectoriales.

Igualmente relevante para la efectividad del sistema interno de participación es la función de seguimiento y control de la actuación del Estado en los órganos comunitarios. Todavía hoy, las Comunidades deben en ocasiones conocer la posición defendida por el Estado en los órganos comunitarios a través de las informaciones de otras regiones europeas, ellas sí directamente presentes en las negociaciones. La apertura de la posibilidad de presencia directa de las Comunidades Autónomas puede terminar con estas situaciones disfuncionales, y acrecentar así la confianza de las Comunidades Autónomas en la eficacia del proceso interno de participación. La participación en las delegaciones se presenta así como el desarrollo natural y necesario del modelo de participación interna diseñado en el Acuerdo de 1994.

Son estos dos aspectos (efectos sobre el sistema interno de participación y sobre todo posición en la delegación española) los que centran el desacuerdo actual entre Estado y Comunidades Autónomas en la segunda fase de negociación, puesto que las Comunidades han negociado y acordado entre ellas no sólo el reparto de los Comités y las reglas de designación de sus representantes, sino también las normas que disciplinan la posición y actuación de los mismos en las delegaciones españolas.

En cuanto a la posición en el interior de la delegación, las Comunidades parten de la adscripción al representante de las funciones de traslado de la posición común autonómica al representante ministerial y de la defensa conjunta con el mismo de la posición española en el Comité. Es este último aspecto el que puede despertar la prevención del Estado, que parece pensar más en un modelo de participación autonómica pasiva hacia el exterior de la representación española, sin perjuicio de la intervención puntual del representante autonómico en los casos en que así lo acuerde el jefe de la delegación española. A ello se añade una previsión específica en el texto acordado por las Comunidades Autónomas de «Discrepancias entre la posición común autonómica y la posición ministerial», que se remite a las reglas del Acuerdo de 1994 sobre participación interna para su solución. Es en este punto dónde parece expresarse una discrepancia en los presupuestos básicos de la participación en los Comités de la Comisión: mientras las Comunidades Autónomas conciben la nueva posibilidad como la natural prolongación de la fase interna, aplicando por lo tanto en lo posible las reglas del Acuerdo de 1994, el Estado entiende la fase de negociación en los Comités comunitarios como un momento posterior (y por lo tanto ajeno) a la participación interna, y consiguientemente concibe la participación autonómica en la misma de modo distinto, y más reducido, que la participación a nivel interno.

El segundo aspecto en discusión es la relación con el sistema interno de participación y con las Conferencias Sectoriales. La reconducción de la posición del representante autonómico en el Comité a la globalidad de las Comunidades Autónomas resulta ineludible, pero puede presentar diversos grados de intensidad, desde la necesaria reunión previa de la Conferencia Sectorial correspondiente antes y después de cada reunión a nivel comunitario hasta una mera reconducción a posteriori a través de la información transmitida. El proyecto de Acuerdo consensuado entre las Comunidades Autónomas parte en este ámbito de la existencia de una posición común adoptada de acuerdo a las reglas del Acuerdo de 1994 a trasladar por el representante autonómico en el correspon-

diente Comité. Sin embargo, la regulación del procedimiento de trabajo de los representantes prescinde de referencia alguna a las Conferencias Sectoriales para, en su lugar, diseñar un procedimiento más ágil de contacto entre las Comunidades y con el representante. Este nuevo procedimiento se fundamenta en la figura del «responsable sectorial» de cada Comunidad Autónoma para cada Comité europeo. Es a este responsable a quien informa el representante de las futuras reuniones, y es él quien remite al representante la posición de su Comunidad Autónoma. Es entonces el representante quien, con las diversas posiciones autonómicas, elaborará la posición común que inmediatamente se remitirá a los distintos responsables sectoriales quienes deberán manifestar su acuerdo, previéndose, en caso necesario, la posibilidad de una reunión de responsables sectoriales para acordar la posición común. Son igualmente los responsables sectoriales quienes pueden reunirse con el representante ministerial (estatal) en el Comité para solucionar las discrepancias entre posición estatal y posición autonómica.

Los cambios frente al modelo general del Acuerdo de 1994 son considerables: el sistema resulta mucho más ágil y adaptado a las necesidades temporales del proceso decisorio europeo; en su vertiente interna no participa, por lo menos formalmente, el Estado; y además el modelo funciona al margen de las Conferencias Sectoriales, intentando así superar su dinámica desigual a la que antes se hacía referencia. Igualmente se fortalece el carácter técnico de los participantes autonómicos, y sobre todo, la posición del representante autonómico en el Comité europeo resulta extraordinariamente reforzada. La adopción de la solución propuesta, aun cuando formalmente respeta el modelo de las Conferencias Sectoriales (pues ante la existencia de una posición común de las mismas no debe aplicarse el nuevo procedimiento), parece en realidad orientarse hacia una probable superación del mismo en aras de un sistema más flexible y ágil, y sobre todo más eficaz.

En cuanto al modo de designación de los representantes de las Comunidades en los Comités, es este un aspecto ya completamente perfilado y consensuado entre las Comunidades Autónomas. Si el número y muy diferente relevancia de los Comités abiertos a la participación autonómica parecían llevar a una agria y compleja discusión entre las Comunidades, éstas han conseguido un rápido acuerdo centrado en el reparto de los Comités entre las diferentes Comunidades de modo que a cada Comité corresponden dos Comunidades que designan por turnos sucesivos el representante de todas ellas en ese Comité. Esta reconducción a una Comunidad responsable de cada Comité presenta indudables ventajas de especialización, permanencia en la representación y vinculación a los intereses preferentes de cada Comunidad, y sobre todo resulta insoslayable en el contexto de un sistema como el actual, caracterizado por el desigual funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, pero exige igualmente la creación de los antes aludidos canales de reconducción de la posición del representante a la decisión de la totalidad de Comunidades Autónomas.

En cuanto a los criterios de reparto entre las Comunidades, junto al obvio de mayor afectación a los intereses preferentes de cada Comunidad, el resultado alcanzado parece mostrar que se ha tenido también en cuenta la capacidad administrativa de cada Comunidad para hacer frente a las responsabilidades y tareas propias de la participación en los Comités. En este sentido, no puede olvidarse

que estas capacidades son hoy en día muy desiguales, y su consideración no parece haber despertado importantes desacuerdos en el momento del reparto. Por otra parte, que la totalidad de Comunidades estén presentes en alguno de los Comités obliga a un general «desarrollo comunitario» de la totalidad de las administraciones autonómicas, actuando así en el interior de cada Comunidad de igual modo que sucedía en referencia al funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

En conclusión, la apertura de las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas en algunos Comités de la Comisión son un elemento relevante tanto por lo que significan de primer paso en la faceta hasta ahora menos desarrollada pero necesaria para su plena efectividad del sistema español de participación autonómica en los asuntos europeos, como por lo que aportan en la nueva dinámica de impulso de los mecanismos internos de participación, tanto en referencia a las Conferencias Sectoriales e instrumentos similares como en el interior de cada Comunidad Autónoma.

El Acuerdo sobre el Tribunal de Justicia y sobre las Oficinas autonómicas en Bruselas

En este año se ha aprobado un acuerdo que modifica el anterior de 1992 «para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias». El nuevo Acuerdo debe entenderse a la luz de la reforma del Tratado de la Unión Europea en la Conferencia Intergubernamental que culminó en el Tratado de Amsterdam. Las Comunidades Autónomas en su posición común al efecto (vid. infra) habían reclamado la ampliación de la extensión a todos los entes internos con potestades legislativas de la legitimación activa para la interposición del recurso de anulación ante el TJCE a través de la adición de un nuevo apartado 3 al art. 173 del TCE del siguiente tenor:

«El Tribunal será igualmente competente para pronunciarse, en las mismas condiciones de los párrafos 1 y 2, sobre los recursos interpuestos por las regiones con competencias legislativas propias siempre que puedan verse afectadas por estos actos».

La posición autonómica no encontró recepción en los Acuerdos adoptados en la Conferencia Intergubernamental, de manera que las Comunidades Autónomas se encontraban sin posibilidad de actuación activa alguna ante el TJCE, más allá de la situación de cualquier particular que puede recurrir contra decisiones comunitarias, y no contra normas, cuando demuestre además que resulta afectado de manera directa e individual. El citado Acuerdo de 1990 sólo prevé la hipótesis de la legitimación pasiva del Estado ante incumplimientos derivados de actos u omisiones de Comunidades Autónomas, y los casos de cuestiones prejudiciales suscitadas con ocasión de asuntos que tengan su origen en una disposición, resolución o acto emanado de órganos de las Comunidades Autónomas. Es esta situación la que viene a remediar el nuevo «Acuerdo relativo a la participa-

ción de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».

El Acuerdo, fruto de las discusiones de un Grupo de Trabajo de la Conferencia para Asuntos Europeos, y similar a los ya existentes en el derecho comparado, pretende solucionar la falta de legitimación activa de las Comunidades Autónomas ante el TJCE. En caso de afectación a competencias o intereses de una Comunidad Autónoma, el Acuerdo contempla que esta pueda solicitar del Estado la interposición de un recurso de anulación, de un recurso de inacción, de una solicitud de Dictamen de compatibilidad del TCE con los proyectos de acuerdo de la Comunidad (art. 228 TCE) o de un recurso de incumplimiento del art. 170 TCE. Igualmente las Comunidades podrán solicitar del Estado la intervención en los casos de cuestiones prejudiciales sobre actuaciones u omisiones autonómicas. En cualquiera de estos casos la Comunidad debe dirigir su solicitud fundamentada a la Comisión de Seguimiento y coordinación de las actuaciones relacionadas con la defensa del Estado español ante el tribunal de las Comunidades Europeas, órgano del Estado encargado de examinar las posibles intervenciones de España ante el TJCE. Tras consultar con los Ministerios afectados y oir a la Comunidad proponente es la Comisión quien decide sobre la presentación o no del recurso (o, en su caso, la intervención como coadyuvante). En el desarrollo del procedimiento ante el Tribunal, además, la representación española se desarrollará en contacto permanente con la Comunidad proponente. Igualmente el Acuerdo prevé la comunicación recíproca de la voluntad de impugnar actuaciones comunitarias tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Otro Acuerdo ha sido adoptado en los últimos meses de 1997, de alcance mucho más limitado que los anteriores. Se trata de un Acuerdo sobre la situación socio-sanitaria de los trabajadores de las oficinas autonómicas en Bruselas que, a falta del estatuto diplomático, encontraban numerosas dificultades al respecto en Bélgica. Más allá de su intrínseco contenido, debe destacarse que el Acuerdo viene a poner fin a un asunto que se había prolongado excesivamente y en el que las Comunidades veían una muestra de la incomprensión y cerrazón que en ocasiones, y muy especialmente cuando se trata de la presencia exterior, siguen encontrando en el Estado, y muy especialmente en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

La posición común sobre la Conferencia Intergubernamental

1997 ha visto también la primera, y hasta ahora única, de las posiciones comunes de las Comunidades Autónomas tal como resultan del Acuerdo de 1994. La posición, elaborada en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos, y más precisamente de la Comisión de Coordinadores, ha marcado las prioridades de las Comunidades Autónomas en referencia a la Conferencia Intergubernamental y la reforma del TUE de Amsterdam en mayo de 1997. Su proceso de elaboración viene a confirmar las posibilidades del modelo diseñado en 1994, tanto en su fase de concertación estrictamente interautonómica como en cuanto a la posterior negociación con el Estado. Porque efectivamente en la discusión de la

posición común la diferenciación entre ambas fases ha estado presente, de modo que la discusión del texto se ha realizado entre los representantes de las Comunidades Autónomas (los miembros autonómicos de la Conferencia para Asuntos Europeos y sobre todo de la Comisión de Coordinadores), quienes, tras su adopción y conjuntamente, la han presentado al Estado y discutido con él, ahora sí en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos. La discusión entre las Comunidades muestra además la forma de trabajo general de la Conferencia para Asuntos Europeos, centrada en la creación de Grupos de Trabajo reducidos y especializados en aspectos concretos, cuyos acuerdos son después asumidos por la totalidad de Comunidades Autónomas, combinando la necesaria agilidad y especialización de las Comunidades con la reconducción de sus decisiones a la totalidad de las mismas.

El encuadre de los aspectos en discusión en las cuestiones generales e institucionales de la integración europea comportaba tanto la competencia de la propia Conferencia para Asuntos Europeos frente al resto de Conferencias Sectoriales, como el carácter no vinculante de la posición común, destinada a la discusión y, en su caso, acuerdo con el Estado, quien, en definitiva debía definir la posición española en los diversos temas tratados en la Conferencia Intergubernamental. En este sentido, dos aspectos deben destacarse en la posición autonómica: el carácter general de su objeto y el esfuerzo de consideración y acuerdo respecto de las posiciones estatales y de las exigencias de la realidad comunitaria.

Efectivamente, lejos de limitarse a las cuestiones específicas de presencia autonómica en las organizaciones europeas, como había sucedido en 1992, la posición de las Comunidades abarca los distintos aspectos objeto de discusión de la Conferencia, si bien, como es lógico, centrándose en aquéllos de relevancia para las Comunidades Autónomas por su adscripción competencial o por su carácter horizontal. Y es precisamente esta amplitud y el tratamiento de cuestiones de política de la integración la que probablemente ha llevado a las Comunidades a situarse constantemente en una línea de refuerzo de las posiciones ya expresadas por el Estado, así como a prestar especial atención a las necesidades del funcionamiento comunitario. En ello puede también verse una cierta respuesta a las reservas que se han expresado en ocasiones sobre el conocimiento de la realidad negociadora comunitaria por parte delas Comunidades Autónoma y a las prevenciones frente a un hipotético debilitamiento de la posición española en los órganos comunitarios a partir de discrepancias internas. El esfuerzo no siempre ha contado con una adecuada correspondencia por parte del Estado a la hora de discutir internamente alguna de las políticas comunitarias a las que hacía referencia la posición autonómica, y en las que las competencias de las Comunidades Autónomas resultan indiscutibles: en especial la falta de discusión previa de la Cumbre sobre Empleo desarrollada en este año, por lo demás ilustrativa de la real y general inexistencia de la participación autonómica interna, ha sido motivo de queja de algunas Comunidades Autónomas.

En cuanto a su contenido, la propia Posición distingue entre las «propuestas regionales ante la CIG» y el «Apoyo a la posición del estado español». Bajo el primer apartado se reúnen aquellos ámbitos más directamente vinculados a la realidad regional en las instituciones europeas: Comité de las Regiones, legitimación regional ante el TJCE, relaciones del Parlamento Europeo con las asam-

bleas autonómicas, cooperación transfronteriza, cooperación en la elaboración y aplicación del Derecho Comunitario y promoción de la diversidad cultural.

En referencia al Comité de las Regiones, la posición interna de las Comunidades Autónomas sigue en buena parte la posición del propio Comité, centrada en la potenciación institucional del mismo, con su incorporación al listado del art. 4 TCE, la garantía efectiva de su autonomía institucional y presupuestaria, el carácter político de los miembros del Comité, la legitimación activa ante el TJCE en iguales términos que el Parlamento Europeo, la ampliación del ámbito del dictamen preceptivo del Comité (a través de una cláusula general de competencia para cuestiones que afecten a los ámbitos regionales y locales) y la facultad de solicitud de dictamen al Parlamento Europeo. También los efectos de los dictámenes resultan intensificados por cuanto se solicita que las demás instituciones motiven su decisión cuando se aparten del dictamen del Comité.

Ya antes se ha hecho referencia a las demandas en relación al TJCE y su posterior satisfacción a través de mecanismos internos. En cuanto a las Asambleas autonómicas, se reclamaba esencialmente su integración en la dinámica existente de contactos entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (mecanismos de información, presencia en las delegaciones nacionales...). Igual línea informa las demandas de cooperación en la elaboración y aplicación del derecho comunitario, pero en un ámbito mucho más eficaz, como es la presencia directa de las Comunidades Autónomas en los Comités y Grupos de trabajo de la Comisión. También aquí, y como se ha expuesto, las Comunidades han empezado a encontrar satisfacción a sus demandas a nivel interno. Por último, la posición se refería a la introducción de una base jurídica para el fomento de la cooperación intraterritorial y transfronteriza en el TCE, dando así más eficaz cobertura a las iniciativas comunitarias en la materia y desarrolladas con anterioridad.

El segundo capítulo de propuestas combina algunos aspectos de carácter general (subsidiariedad, sistema de votación, suficiencia de medios, transparencia) con otros referidos a políticas comunitarias concretas de especial interés para las Comunidades Autónomas (voluntariado, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, empleo y política social, turismo y energía, medio ambiente, cohesión económica y social, PAC y pesca). En todos ellos resulta especialmente destacable el esfuerzo de presentar la posición autonómica como un refuerzo de la estatal, y en ningún caso como una alternativa a la misma. Igualmente, las Comunidades parecen haber querido distanciarse voluntariamente de la línea seguida por otras entidades regionales europeas (esencialmente algunos Länder alemanes y austriacos) de reducir el ámbito competencial comunitario, procediendo incluso a la «re-nacionalización» de algunos aspectos. En este sentido tan sólo cabe destacar la decidida defensa del *status quo* en el ámbito del turismo y la energía, y la defensa de la unanimidad en los supuestos del medio ambiente en los que ésta es actualmente necesaria, en ambos casos de acuerdo con la posición española. El mantenimiento de la unanimidad en casos especialmente sensibles es otra de las constantes de la posición autonómica, que dedica a ello un apartado específico, entrando directamente en una de las cuestiones nucleares de la política de integración: la votación en el Consejo.

Por último, en cuanto al principio de subsidiariedad, las Comunidades apo-

yan el mantenimiento de su actual redacción, fomentando «una interpretación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea que tenga en cuenta a las entidades regionales y locales y, en consecuencia, que en el término «Estado» contenido en el artículo 3B del Tratado se entiendan comprendidas las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales». De nuevo la comprensión de las exigencias de la realidad comunitaria han llevado a una matizada posición, separándose de algunas propuestas más radicales, señaladamente la bávara, que llevaban a cuestionar la actual distribución competencial entre Estados y Comunidad Europea. Estos esfuerzos, sin embargo, no impidieron que España no se adhiriera a la declaración anexa al Tratado sobre el principio de subsidiariedad suscrita por Alemania, Austria y Bélgica, lo que ha despertado algún descontento entre las Comunidades, que han encontrado en esta actitud una nueva muestra de la doble dinámica antes aludida: acuerdo con el Estado en la Conferencia para Asuntos Europeos y posterior falta de consideración de los intereses autonómicos en las actuaciones estatales en los foros europeos.

VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Aspectos generales de organización

El contexto general en el que cabe encuadrar la evolución de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas en el último año tiene como referentes, por un lado, la continuación en el proceso de reforma de los Estatutos, iniciado ya el año pasado, con proyección no sólo en lo competencial sino también en lo estructural; y, por otro lado, la dinámica más amplia de reforma y modernización administrativa que, encuentra una plasmación normativa significativa, a nivel estatal, en la LOFAGE.

Por lo que se refiere a las reformas estatutarias, se recuerda que *Aragón* cuenta ya con la reforma del Estatuto aprobada a finales de 1996, y sigue un proceso paralelo con la regulación general de la Administración de la C.A mediante ley 11/96, de 30 de diciembre. *Castilla-La Mancha* obtiene este año la reforma del Estatuto, que afecta, en lo que nos interesa, a la posición del Gobierno y del Consejo consultivo, como luego se dirá.

Como regulación general destaca, en *Cantabria*, la Ley 2/1997, de 28 de abril, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, que en lo que aquí interesa, constituye la adecuación de la regulación de la Administración autonómica a la Ley 30/92 así como la concreción de extremos organizativos relativos a la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Igual que sucede con las leyes de otras Comunidades Autónomas, al tratar conjuntamente el gobierno y la Administración, se incluye la regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos. Con ello no plantea problemas ya la derogación de los correspondientes preceptos de la ley de Procedimiento Administrativo de 1958 por la ley del Gobierno.

El cambio de gobierno producido en la *Comunidad Valenciana* en los primeros meses del año conlleva amplias reorganizaciones estructurales en la Administración autonómica, con creación de nuevas consejerías mediante Decretos del Presidente, y elaboración de los reglamentos orgánicos de todas ellas. En *Galicia*, celebradas las elecciones en octubre, acaba el año con la determinación de la estructura orgánica general de la Junta de Galicia, que incluye algunas reorganizaciones de Consejerías.

Entre las actuaciones autonómicas sectoriales de mayor trascendencia organizativa tal vez debe destacarse, en el *País Vasco*, la aprobación de la Ley 8/1997, de Ordenación Sanitaria de Euskadi, que incorpora, entre otros aspectos, al renovado Osakidetza-Servicio Vasco de Salud en el entramado de proveedores de servicios sanitarios según la nueva regulación.

Por otro lado, entre los traspasos de servicios de mayor relieve organizativo, destacan los efectuados a las *Islas Baleares* en materia de enseñanza no universitaria, que afectan a unos 7.000 profesores y suponen un coste de alrededor de 40.000 millones de pta. En cambio, estos traspasos están paralizados en otras Comunidades Autónomas por la falta de acuerdo en la valoración económica de los mismos, además de la influencia que tiene el hecho de interferir en los mismos el proceso de reforma derivado de la LOGSE.

La modernización administrativa

Como decía, el lema de la *modernización administrativa* sigue presidiendo buena parte de las iniciativas autonómicas en el campo de la organización y funcionamiento de sus aparatos burocráticos. Señalamos algunas manifestaciones.

Sin duda, la *ventanilla única*, en lo que significa de avance en la coordinación e intercomunicación de registros administrativos, es un objetivo de primer orden. Se señala, así, la dinámica abierta por el Acuerdo del Gobierno que da paso a los Convenios Estado-Comunidades Autónomas, con la posible adhesión de las entidades locales, y que se está produciendo con cierta extensión. Sin duda, lo que debe evitarse es que el lema motor de la «Administración única», vaya a concluir en la realidad en la «ventanilla única».

En este sentido hay que notar como en 1997 continúan los esfuerzos de las Comunidades Autónomas para dar mayor contenido a la política de la modernización. Así, en Galicia, cuna de la idea de la Administración única, se desarrollan algunos instrumentos de la política de modernización, como el denominado Servicio de Respuesta Inmediata. Castilla y León aprueba el Plan de Atención al ciudadano, que incluye varios programas – información, registro, mejora de servicios– dirigidos a ofrecer una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos. La Rioja, desarrolla también el Plan de modernización iniciado el año anterior. Navarra aprueba las normas de adecuación de procedimientos a la Ley 30/92, pero ya está en marcha el anteproyecto de reforma de esta Ley. En Aragón se da actuación del plan de reforma y modernización de la Administración y se produce una reorganización del Departamento de Presidencia, con confirmación de los órganos de apoyo y asistencia. En cuanto a incidencia en la vertiente burocrática, acaso destaca el País Vasco que, dentro de las líneas de reforma impulsadas desde el Informe CORAME, ha puesto en marcha algunas medidas como el Plan de amortización de vacantes y el de jubilaciones voluntarias incentivadas.

Como instrumentos más específicos, se observa el creciente interés por potenciar los medios alternativos a la vía del recurso administrativo tradicional. Así, se señala la aplicación en Aragón de la figura de la Comisión de reclamaciones del 107.2 LRJPAC a las resoluciones sobre el Ingreso Aragonés Mínimo de Inserción, aunque por su composición, en la que participa el Director general competente, no acaba de resultar del todo ajena, al menos formalmente, a la línea jerárquica; y en un ámbito ya conocido como el tributario, en Galicia se desarrolla la organización y funcionamiento del Tribunal Económico-administrativo de la Comunidad Autónoma.

En fin, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 27/1997, de 6 de marzo, por el que se regulan las *Cartas de Servicios* y los sistemas de evaluación de la calidad, una de las primeras expresiones normativas de la previsión de dichos instrumentos que, por otra parte, son auspiciados a nivel estatal por la propia LOFAGE.

Administración periférica de las Comunidades Autónomas

De acuerdo con la tónica señalada en los últimos años, parece que debe descartarse toda pretensión de reducción de los aparatos periféricos de las Comunidades Autónomas. Es más, la perspectiva de nuevos traspasos en servicios personales, como la enseñanza no universitaria, reafirma la opción de las Comunidades Autónomas de mantener una red organizativa propia.

Así, en la Comunidad Valenciana, siguiendo la línea iniciada el año anterior, se desarrolla la organización y funciones de las delegaciones territoriales del Gobierno valenciano en las provincias y las correspondientes comisiones territoriales de coordinación. En Aragón continua el desarrollo de la nueva estructuración de Administración periférica, por medio de reformas orgánicas de las Consejerías, profundizando en la estructura periférica provincial, aunque también hay reflejo de la dimensión comarcal, p. ej., en la figura de las Oficinas comarcales agroambientales, en las que se unifican anteriores servicios para lograr una mayor coordinación.

En Castilla y León se señala la desconcentración de funciones en las delegaciones provinciales en materias ambientales y de servicios sociales. Y como dato singular, por cuanto rompe la lógica provincial, indicamos la creación de la Subdelegación del gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar.

También es cierto, en última instancia, que la Administración periférica de las CCAA adquiere mayor vistosidad y empuje en la misma medida en que la LOFAGE y sus normas de desarrollo han reducido notablemente la relevancia de la Administración periférica del Estado.

Los Consejos consultivos autonómicos

La progresiva extensión del modelo de consulta jurídica superior a cargo de un Consejo o Comisión propia de la Comunidad Autónoma, en similitud en parte a la posición del Consejo de Estado, encuentra en este último año su debido reflejo.

Así, destaca la Ley de Murcia 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Por la composición, que consta de cinco miembros, tres elegidos por la asamblea y dos por el gobierno, el nuevo órgano sigue la opción efectuada, por ejemplo, en La Rioja. En cuento a sus funciones, le corresponde la emisión de dictámenes tanto sobre las cuestiones llamadas estatutarias como las de carácter típicamente administrativo, y puede ser consultado tanto por el órgano parlamentario sobre proyectos y proposiciones de ley como por las Admi-

nistraciones regional y local. Destaca el carácter preceptivo de su dictamen en todos los supuestos de actividad normativa o pre-normativa, ya sea de reforma estatutaria, ya sea legislativa o reglamentaria –excepto, acaso, los reglamentos independientes– articulándose, según los casos, en la fase de anteproyecto o en la de proyecto. Se encuentra, pues, en la línea de los Consejos de Castilla-La Mancha, reformado este año, al que se alude a continuación, y de la Rioja, el cual conoce incluso de los proyectos de reglamentos independientes.

Con el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, que ya se ha dicho afecta no sólo a la vertiente competencial sino también a la institucional, se encuentra la ocasión para elevar el «rango» de los órganos consultivos que son de creación legal, como es el caso, por ejemplo, de Castilla-La Mancha. La reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, ha incorporado al Consejo Consultivo como institución básica. En desarrollo del Estatuto, se ha dictado la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo, que en este aspecto reproduce la de 1995.

Entre las singularidades del órgano consultivo de Castilla-La Mancha, cabe destacar su configuración, ahora ya en el Estatuto, como superior órgano consultivo no solo de la Junta de Comunidades, sino también de las Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma, lo que se traduce, según la Ley, en la posibilidad de que, además de los supuestos de dictamen preceptivo, las corporaciones locales, por acuerdo del pleno, puedan solicitar facultativamente cualquier dictamen al Consejo, lo que no deja de plantear dudas acerca de la naturaleza misma del órgano. La composición del Consejo no es parangonable a la de ningún otro órgano equivalente, puesto que se compone de miembros electivos de procedencia mixta –dos elegidos por el legislativo y uno por el gobierno– y miembros natos: los ex-presidentes de la Junta, de las Cortes y del TSJ.

También la proposición de reforma del estatuto de Cantabria presentada en la Asamblea Regional contempla la institución del Consejo Jurídico Consultivo. Por otra parte, la Ley de acompañamiento a los presupuestos de la Comunidad Valenciana ha modificado las funciones y la estructura del personal del Consejo Jurídico Consultivo.

En cuanto a la actividad de estos órganos, cabe destacar la intervención previa a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad contra el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en los casos de Andalucía y Castilla-La Mancha, así como la del Consejo Consultivo de Catalunya respecto del proyecto de la Ley de política lingüística.

Por su parte, la peculiar regulación del Consejo Consultivo de la Rioja respecto de los proyectos de normas reglamentarias cuenta con una interpretación del TSJ, en su Sentencia de 29 de mayo de 1997, que permite reforzar el carácter preceptivo de su intervención frente a la eventual intervención del Consejo de Estado.

El rigor en exigir el dictamen del órgano consultivo ha conducido, en cambio, al TSJ del País Vasco a suspender cautelarmente la eficacia de una disposición reglamentaria por falta de dicho dictamen –o del equivalente del Consejo de Estado– aún reconociendo el Tribunal la ausencia de perjuicios en los recurrentes, tal y como exige la Ley de la Jurisdicción.

Órganos colegiados de consulta y de participación

Una vez más debe darse relieve al desarrollo de la participación orgánica de intereses externos dentro de las estructuras de la Administración autonómica. La creación de órganos colegiados satisface a la vez tanto la necesidad de obtener asesoramiento en los distintos ámbitos materiales de actuación, como la de conseguir una implicación y consenso del sector afectado que garantice la efectividad de las acciones a emprender por la Administración. Una consecuencia extrema de esta implicación la saca la STSJ de Navarra de 7 de mayo de 1997, al negar legitimación para recurrir contra la fijación de unos baremos a un sindicato que, al estar integrado en un órgano paritario que intervino en su determinación, vendría con el recurso contra sus propios actos.

A grandes rasgos, puede decirse que en el último año se encuentra un especial reflejo organizativo de la dinámica de concertación social y del creciente protagonismo de las Comunidades Autónomas en dicha política, así como del incremento competencial en algunos sectores.

En cuanto al primer aspecto, señalamos la creación del Consejo Económico y Social de Andalucía, como órgano de consulta y participación, y cuya composición suscitó algunos conflictos, como ya antes había surgido en otras Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, en relación con la representación del sector agrario como sector económico independiente al resto de organizaciones. Precisamente en Castilla-La Mancha se modifica, por dos veces en el mismo año, la Ley del Consejo económico y social para adecuar su composición a la necesidad de romper el bloqueo a que estaba sometido por la causa citada. También en la Rioja se ha debido modificar la composición del Consejo Económico y Social, para ampliar la representación de los distintos sectores interesados.

En el País Vasco se han modificado las leyes del Consejo de relaciones laborales, del Consejo Económico y Social, etc., en la línea de reanimar unos órganos de consulta y participación que habían perdido vitalidad. En Cataluña, tiene lugar la creación del Consejo de Trabajo, económico y social, que ha de integrar a los distintos consejos actualmente existentes en materias laborales. Anotamos también la creación del Consejo de relaciones laborales de Aragón, como actuación dentro de lo que son las competencias de ejecución de la legislación laboral (recuérdese la inicial regulación del Consejo de relaciones laborales en el País Vasco, que dio lugar a la STC 35/1982, que admitía la competencia organizatoria en ámbitos de simple ejecución dentro de lo que son las instituciones de autogobierno).

En otro orden de materias, debemos referirnos a la Ley de Consejos escolares de la Rioja, que establece el Consejo a nivel autonómico y prevé la creación de consejos comarcales y municipales; y en parecidos términos, la Comunidad Foral de Navarra. También encontramos el proyecto de ley de los Consejos Escolares de Aragón. No cabe duda que la perspectiva de la ampliación competencial en materia de enseñanza no universitaria impulsa a adelantar los instrumentos participativos, con lo que, una vez más, se pone de relieve el reflejo organizativo de los ámbitos competenciales.

Ya más en general, señalamos la proliferación de otros consejos y comisiones, algunos de cierta relevancia. En Andalucía, de Consumidores y usuarios, asesor de salud, de servicios sociales, Comisión asesora de Comercio interior, relacionada esta última con la nueva legislación de comercio. En Extremadura, Consejo de Bibliotecas, de Turismo, de integración social de inmigrantes, de bienes de interés cultural, con funciones de participación y de coordinación con entidades locales. En Aragón: el Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios, etc. etc..

Un caso significativo lo ofrece Cataluña, donde la Ley de equipamientos comerciales modifica el régimen de planificación y autorización de la implantación de grandes superficies comerciales y, en lo que aquí interesa, modifica la organización y la composición de las comisiones territoriales de equipamientos comerciales, que siguen ofreciendo una amplia función de participación de sectores implicados y de las entidades locales, pero habiendo cedido la capacidad cuasi-decisoria que tenían hasta la fecha a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Administración institucional y empresas públicas

Una vez más, la configuración del entramado de entes públicos y sociedades dependientes creado por las Comunidades Autónomas reclama nuestra atención, tanto por la dimensión siempre creciente como por algunos problemas de su régimen de ordenación.

En efecto, cabe preguntarse de qué manera la aprobación LOFAGE puede afectar a la Administración de las Comunidades Autónomas, especialmente en cuanto a la nueva categorización de los organismos públicos que lleva a cabo. Desde luego, formalmente se refiere exclusivamente a la Administración del Estado; pero, también es cierto que según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pudiera entenderse que la determinación de la tipología de los organismos y entidades públicas afecta a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (STC 14/1986, de 31 de enero, «Sociedad pública especial del País Vasco»), con lo que quedaría en discusión el tema del alcance de la potestad de autoorganización delas Comunidades Autónomas.

Lo cierto es que algunas Comunidades Autónomas, por vía de la Ley de acompañamiento a los presupuestos, han procedido a adaptar sus entidades públicas a las categorías de la LOFAGE, organismos autónomos y entidades públicas empresariales, o bien a autorizar al gobierno a reordenar el sector público, como Asturias. En algún caso, la Ley de Acompañamiento, como en la Comunidad Valenciana, es la vía para crear ex novo organismos públicos, como el Instituto Valenciano de Estadística, y efectuar la modificación de otros, como el Instituto Valenciano de Finanzas.

En Cataluña ha tenido lugar un generoso recurso a la creación de entidades públicas en varios ámbitos: el organismo autónomo Servicio Catalán de Tráfico, al hilo de la transferencia de las competencias estatales en la materia por medio de Ley orgánica ex art. 150.2 CE; el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción; se produce el cambio de naturaleza del Instituto Cartográfico, que

pasa de organismo autónomo a la categoría de entidad de derecho público sujeta al derecho privado; también al Consejo de trabajo, económico y social se atribuye la personalidad jurídica propia, aunque sólo ejerce funciones de consulta y participación. También en la Comunidad Valenciana se crea el Instituto Cartográfico como entidad de derecho público.

En cuanto a organismos de intervención en el ámbito económico y empresas públicas, señalamos entre otros, la creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Rioja, o la Sociedad pública del Parque Baleares Innovación Tecnológica. En Castilla y León, se lleva a cabo el desarrollo reglamentario del régimen del Ente Público regional de la Energía. La Comunidad de Madrid, a consecuencia de los pactos derivados de la concertación social, ha creado una serie de organismos bajo la denominación de Agencias: para el Desarrollo, Financiera, para el Empleo, y para la Formación; asimismo, el Instituto regional de seguridad y salud en el trabajo, y en otro campo, el Instituto madrileño de investigación agraria y alimentaria. Por su parte, en el País Vasco se comienza a plantear por parte de la oposición una posible privatización de algunos elementos de su fuerte sector público, lo que puede llevar en el futuro a intervenir en ámbitos tales como el Ente vasco para la Energía o Gas de Euskadi.

Otra cuestión abierta es el tema de la constitución de sociedades mercantiles para la gestión de infraestructuras, a las que se encomienda la construcción, o la contratación de la misma, o la explotación, etc. Se trata de la experiencia iniciada en Catalunya –GISA– y desarrollada luego en otras Comunidades Autónomas –Castilla y León, Madrid-, y que se recoge con carácter general en el art. 158 de las Ley de Acompañamiento a los presupuesto del Estado para 1997. Y en esta línea, se señala la creación por ley de la empresa pública «Gestión de infraestructuras de Castilla-La Mancha».

El problema planteado es, en el fondo, el tema de la gestión privada de funciones públicas, fenómeno que además reclama la clarificación de la sumisión de dichas entidades a las reglas de la contratación pública; y más aún a la vista de la exigente posición señalada en una reciente Sentencia de 15 de enero de 1998 del TJCEE en relación con un supuesto austriaco.

Por su relación con la problemática señalada, cabe destacar la Ley de Murcia 4/1997, de 24 de julio, de construcción y explotación de infraestructuras, que aborda más en general el tema de la financiación privada de la obra pública.

Un supuesto de interés en relación con las empresas públicas autonómicas lo ofrece la Comunidad Valenciana: se modifica el régimen de gestión de la actividad de inspección técnica de vehículos, que estaba asignada a la empresa pública SEPIVA SA, en régimen de gestión directa, y se pasa a permitir la gestión indirecta en régimen concesional. No obstante, debe tenerse en cuenta que el TS ha declarado, en sentencia de 13 de octubre de 1997, a raíz de un conflicto surgido entre las empresas de ITV de la Comunidad Valenciana, precisamente, ante la creación, ya en 1988, de la citada empresa pública, que se trata de una actividad propia de la autoridad, una función pública de soberanía, dice el TS, y su gestión por particulares no responde a la técnica de la autorización ni a la concesión de un servicio, sino a convenios de colaboración.

La Administración corporativa

Durante el último año se ha producido una amplia actividad normativa de las Comunidades Autónomas respecto de las diversas manifestaciones de lo que impropiamente puede englobarse bajo la denominación de Administración corporativa.

Por lo que se refiere a *Colegios profesionales* se ha aprobado una Ley de Colegios Profesionales en Castilla y León, en la Comunidad Valenciana y en Madrid, y está en tramitación un proyecto de Ley de Colegios Profesionales de Aragón. Además, abundan, como en Aragón, Madrid, o La Rioja, las leyes de creación singular de Colegios Profesionales. Por su parte, Andalucía aprueba el Reglamento de Consejos andaluces de Colegios profesionales, y lo mismo sucede en Galicia.

Con motivo del debate de estas iniciativas, surge de nuevo la discusión acerca del carácter obligatorio de la colegiación, que no fue abordado en su raíz por el Decreto-Ley –luego ley– de medidas liberalizadoras en materia de colegios profesionales, y se suscita la cuestión de la articulación territorial de las relaciones entre colegios y consejos generales.

En cuanto a las *Cámaras oficiales*, la Comunidad Valenciana ha aprobado la Ley de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, en desarrollo general de la Ley estatal de básica de Cámaras de comercio de 1993, a diferencia de otras Comunidades Autónomas que han intervenido exclusivamente a nivel reglamentario. La proximidad de un proceso electoral generalizado en el ámbito de las Cámaras ha incrementado el interés de los gobiernos autonómicos por intervenir en la materia, siendo sensibles a las presiones de las grandes organizaciones empresariales. En este campo, Andalucía, Galicia, Navarra, etc. aprueban el respectivo reglamento electoral de la Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Por su parte, Castilla-La Mancha procede a la creación del Consejo de Cámaras de comercio e industria, como Entidad de derecho público, con funciones de representación y coordinación de las cámaras de ámbito provincial.

Se interviene también sobre Cámaras Agrarias. Así, la Ley del Principado de Asturias, que se inscribe en la tendencia a la configuración de las mismas más como Administración de colaboración y consultiva que como corporación representativa. En similar tónica se encuentra la Ley de la Cámara Agraria de la Región de Murcia y la de la Rioja, con extinción de las cámaras agrarias locales. También en Extremadura se procede a la extinción de las Cámaras agrarias locales.

En otro ámbito, en fin, un caso singular es, en Asturias, la aprobación de la Ley de Academias, aún sin disponer de título competencial específico, por lo que ha habido de acogerse a la competencia en materia de cultura.

Como reflexión general, debe destacarse el incremento de actividad autonómica de proyección sobre las organizaciones sociales de base privada que inciden sobre el interés general, en la medida en que ello señala la mayor implicación de las instancias políticas autónomas con la articulación propia de los intereses económicos y profesionales.

Universidades

La generalización de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria se traduce en una actividad normativa de cierta intensidad, tanto por lo que se refiere a la intervención en la coordinación universitaria como a la presencia de la propia Administración autonómica en la organización de las Universidades.

Muy rápidamente cabe recordar, por un lado, en Andalucía, la creación de la Universidad Pablo de Olavide, universidad pública, de Sevilla. Por otro lado, el reconocimiento de universidades privadas en Castilla y León, la «Universidad S.E.K» con sede en Segovia; en Cataluña, la Universidad de Vic, con apoyo municipal, y la Universitat Internacional de Cataluña. Y en el País Vasco, la «Mondragón Unibersitatea», cuyos centros proceden de la Universidad Pública.

En la Comunidad Valenciana, en aplicación de la Ley de creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche, se aprueban las normas singulares reguladoras de su organización y funcionamiento que de modo provisional han de regir hasta la aprobación de sus Estatutos propios, y a continuación por Decreto del Gobierno se le adscriben determinados centros provenientes de la Universidad de Alicante y de la Universidad Politécnica de Valencia. Recuérdese que la Ley de creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por cincuenta diputados del grupo socialista del Congreso de los Diputados

Más allá de las intervenciones singulares, destacamos, en *Asturias*, la Ley del Consejo social de la Universidad de Oviedo, que denota la voluntad de mayor intervención y control del gobierno regional en la gestión universitaria. También Madrid aprueba la ley del Consejo Social, y en La Rioja, se produce aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de su Universidad. En fin, *Canarias* conoce una modificación puntual de la Ley de Consejos sociales de 1984, regulando la pérdida de la condición de miembro.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Marco general: del Pacto Local al «desarrollo del gobierno local»

A lo largo de 1997 se ha notado un cierto movimiento en la dinámica de desarrollo del Pacto local, dinámica que, como hemos comentado en años anteriores, asemeja a un verdadero Guadiana en nuestro paisaje institucional. Impulsada desde hace años por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) una política de llegar a un gran acuerdo por la descentralización de funciones en los ayuntamientos, en los últimos tiempos se han producido algunos datos que pueden indicar una voluntad de avance. En concreto, debemos aludir a la respuesta que ha hallado en las instancias gubernamentales la dinámica del pacto local recuperada por la FEMP, que se había concretado en el documento de «Bases para el pacto local» aprobado por la ejecutiva de la FEMP el 24 de septiembre de 1996.

El día 5 de mayo de 1997 tuvo lugar una importante sesión informativa en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, en la que se produjo la comparecencia de la Presidenta de la Federación de municipios y provincias, la alcaldesa de Valencia Rita Barberá, y del Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea, el entonces alcalde de Barcelona Pascual Maragall, al objeto de informar sobre la situación actual, necesidades y perspectivas de las Corporaciones Locales en el marco del Estado de las Autonomías y en el proceso de construcción de la Unión Europea.

La comparecencia fue solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista, con la intención, en palabras de su representante, Sr. Armet, de «abrir el Senado al mundo local... que constituye, por su especificidad, por su fuerza, por su tradición, un elemento consustancial al planteamiento territorial en España». Intervinieron en la sesión varios consejeros y vicepresidentes de Comunidades Autónomas presentes en la sesión, de modo que se produjo una confluencia realmente positiva desde el punto de vista de la representatividad y de la responsabilidad acerca de las relaciones entre el Estado autonómico y la Administración local.

En cuanto al contenido sustantivo de la sesión, tanto de los discursos de los comparecientes como del resto de las intervenciones, se puso de manifiesto, por un lado, la convergencia de intereses, no unánime, en la conclusión de un gran Acuerdo Político que permita implicar también a las Comunidades Autónomas en la delimitación de las competencias a asignar a los entes locales, así como la necesidad de reformar profundamente el sistema de financiación local para hacer efectivo, cuando menos, el principio de suficiencia financiera, para lo que se invocó insistentemente a las Comunidades Autónomas para que actúen a través de sus fondos propios de cooperación local. El Pacto local debería contemplar, pues, la financiación de las haciendas locales, la cual debería tener en cuenta, ade-

más, los «hechos diferenciales» de la organización territorial de las distintas Comunidades Autónomas, con alusión especial a la estructura comarcal catalana que no encuentra reconocimiento en la Ley de haciendas locales.

Por otro lado, fueron varias las propuestas de incrementar la presencia del mundo local en los órganos estatales, como la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, recién regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, y, sobre todo, en el propio Senado, aludiéndose incluso, en algunos momentos, a la toma en consideración de esta necesidad por parte de la ponencia especial que está elaborando la propuesta de reforma constitucional del Senado. No es cuestión ahora de extenderse en esta posibilidad, que puede revestir múltiples formulaciones, pero lo cierto es que no es ajena a la experiencia comparada –véanse las recientes reformas en Austria y en Italia citadas más arriba– la previsión de mecanismos procedimentales y orgánicos que facilitan la participación de los entes locales en la toma de decisiones por parte de los órganos generales del Estado.

Junto a lo anterior, por la presidenta de la FEMP se concretó la demanda de articular un recurso en defensa de la autonomía local –recurso «en interés local»– ante el Tribunal Constitucional, sugiriendo la creación de un procedimiento específico que no requiera reforma del art. 161 de la Constitución, sino únicamente de la LOTC. Esta demanda, reclamada ya de antiguo, no habría de caer en saco roto, como se verá.

Por lo demás, se reiteró la exigencia ineludible de potenciar el Comité de las Regiones, al que se llegó a denominar «el gran fracasado de Maastricht» –aunque un mes después, en Amsterdam se consiguiera ampliar el ámbito de las consultas preceptivas al Comité– insistiendo con ello en el sentido de la moción aprobada por el propio Senado el 19 de marzo con ocasión del debate sobre el Estado de las Autonomías.

A primeros de junio de 1997 el Ministro de las Administraciones públicas, Mariano Rajoy, ha presentado a la FEMP unas «Bases para la negociación del acuerdo para el desarrollo del gobierno local», cuyas principales características son las siguientes: en primer lugar se distinguen tres ámbitos de acuerdo que presentan exigencias distintas: a) materias que son descentralizables y en las que puede intervenir el Estado en virtud de títulos competenciales sectoriales; b) cuestiones cuya competencia corresponde al Estado y que afectan a elementos básicos de la organización territorial del Estado; c) acuerdos sobre materias y funciones cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, se señalan actores distintos para cada ámbito de acuerdos, puesto que se entiende que las responsabilidades son deslindables. Así, para las materias de competencia estatal – circulación, empleo, protección ciudadana, educación, medio ambiente, etc.-, el acuerdo deberá incluir al Gobierno y a los partidos políticos, así como a la FEMP. Y entre los partidos con representación en las Comunidades Autónomas deberán acordarse las cuestiones de competencia autonómica, para que sean ellos quienes lo trasladen a sus respectivas instituciones, lo que a primera vista puede resultar coherente con la idea de respeto al ámbito de exclusiva decisión autonómica, aunque es de temer –más bien, parece inevitable– que será aquí donde menos se profundice en la descentralización local.

Y para aquellos aspectos de competencia estatal que afectan a las bases de la organización territorial del Estado, el acuerdo debería incluir a todas las partes citadas –gobierno, partidos políticos y FEMP– más una participación cualificada de las Comunidades Autónomas a través de la Comisión general de las Comunidades Autónomas del Senado, habida cuenta del especial consenso que requieren estas materias.

Respecto de este último aspecto señalemos, por una parte, que se incluyen en este ámbito cuestiones tales como el refuerzo de la gobernabilidad y la adopción de medidas contra el transfuguismo político, con posible inclusión de la cuestión de confianza por parte del alcalde, la revisión de la distribución de competencias entre los órganos municipales de gobierno, así como de algunos procedimientos específicamente locales.

Y, de modo singular, se incluye en el pacto local la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, mediante el establecimiento de un posible recurso de «amparo de la autonomía local». Puede ser éste, sin duda, uno de los aspectos más visibles, aunque también de los más delicados, en que se muestre un adelanto concreto en el desarrollo del gobierno local, teniendo en cuenta, por otra parte, que serán las leyes de las Comunidades Autónomas las primeras en verse afectadas por un eventual recurso en defensa de la autonomía local.

La instrumentación más realista de este mecanismo constitucional, mediando reforma de la LOTC, pasaría por introducir un recurso constitucional de protección de la autonomía local articulado a partir de los actos de aplicación de leyes a las que se imputa la vulneración de la autonomía local. Se trataría de conjugar la protección subjetiva de los titulares de la autonomía local –la legitimación de los entes locales que ahora no tienen– con la necesidad de evitar una eventual reacción en masa, y en vía directa ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales. La creación de un recurso contencioso-administrativo especial, como vía previa antes de acudir al Tribunal Constitucional, podría funcionar eficazmente como mecanismo de atemperación.

Los acuerdos no parecen sencillos y, en el aspecto concreto de la protección constitucional de la autonomía local, debe hallarse un medio de reforzar la intervención de las Comunidades Autónomas, puesto que serán, como se ha dicho, las primeras afectadas. En este sentido deben explorarse las posibilidades que cabe extraer de la existencia de instituciones propias de garantía y control –los Consejos consultivos– como instrumentos de garantia preventiva de la autonomía local.

Administración local, Administración única y Administración común

En cualquier caso, todo ese marco general de previsiones de actuación debe conjugarse con el proceso que se sigue en paralelo, y ese sí que se plasma ya en un proyecto de reforma de la Administración general del Estado que ha desembocado en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estadio (LOFAGE).

Tiene su importancia esta coincidencia por varios motivos: por una lado, en

el pacto de gobernabilidad entre el PP y CiU se incluyen expresamente algunos extremos de la necesaria reforma de la Administración periférica estatal, como la reconversión de los gobernadores civiles en subdelegados del gobierno, para reforzar el papel de las Comunidades Autónomas como Administración única y evitar duplicidades, pero no se habla para nada del papel de la Administración local. Y por otro lado, la propia LOFAGE se imbuye de toda la filosofía de la Administración única pero para asimilarla a la idea de Administración «común», que en cambio es atribuida por el documento del Pacto local a la Administración local; de manera que, según se lee en la Exposición de Motivos de la LOFAGE «resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica».

Por otro lado, al regular las competencias de los delegados del gobierno y de los subdelegados, se insiste en la función de promover la colaboración con las entidades locales, en particular en relación a los programas de financiación estatal, pero siempre «en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma». Confirmado el carácter «bifronte» de la Administración local, parece no obstante que se quieren limitar en parte sus efectos, implicando en cierto modo a las Comunidades Autónomas incluso en las relaciones entre el Estado y la Administración local.

Difícil articulación triangular, pues, en la que, una vez más, la prioridad de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas pospone la correcta inserción del nivel de gobierno local en el conjunto del sistema institucional.

Regulaciones en materia de régimen local

Entre las regulaciones autonómicas de carácter general, destaca sin duda la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. Ya en la Exposición de Motivos se aduce el principio de subsidiariedad y el de mayor proximidad como hilos conductores de la nueva legislación, incluso para justificar las competencias de las Diputaciones, todo ello en el marco de la propuesta de Administración única. En lo estructural, la ley desincentiva la fragmentación municipal y potencia, en cambio, las formas asociativas y consorciales de los municipios como medios idóneos y flexibles para prestar aquellos servicios que exceden la capacidad municipal. Por contra, la comarca se mantiene «congelada», puesto que continua como simple delimitación territorial a efectos de planificación, según la Ley 7/1996 de Desarrollo comarcal, pero sin estar dotada de personalidad jurídica propia. Según se dice en la Exposición de motivos, «el coste económico y la duplicidad de funciones que ello supondría, así como la experiencia de otras Comunidades Autónomas, recomiendan retrasar la creación de nuevas Administraciones públicas en nuestro país».

Es de señalar que en el debate de la ley, uno de los temas que más afloró fue la cuestión del transfuguismo político en el ámbito municipal, fenómeno que suscita también interés, como se ha señalado, en el contexto del «Pacto local» a nivel estatal, pero de cuya dimensión como patología seria del sistema no hay acuerdo generalizado.

A estas innovaciones cabe añadir, en otro orden de cosas, las introducidas por la Ley orgánica 1/1997, de 30 de mayo, en virtud de la cual se ha modificado la LOREG en diversos extremos relativos a las elecciones municipales, en trasposición de la Directiva 94/80/CE de elecciones municipales. Esta Directiva desarrolla el artículo 8.B.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea –y además ha sido actualizada en 1996, como consecuencia de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia– el cual había ya motivado la reforma del artículo 13 de la Constitución en 1992. En síntesis, se establece el régimen del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones municipales españolas.

Organización territorial y nivel intermedio

La cuestión de la organización territorial de las Comunidades Autónomas y su articulación con los niveles locales continua sin hallar soluciones decididas. Un repaso a las principales actuaciones en esta materia ponen de manifiesto tal situación.

Así, en Andalucía se formulan propuestas –no consolidadas– de afrontar el tema de la organización comarcal y de estructurar el fenómeno metropolitano. Lo cierto es que subsiste un cierto grado de conflictividad territorial, al que no es ajeno el dato de la diversidad política del gobierno autonómico y de la gran mayoría de grandes municipios y diputaciones; se introduce, también aquí, el slogan de la oportunidad de celebrar un «pacto local». En Aragón asistimos al fortalecimiento de las estructuras periféricas de la Administración autonómica, incluso de dimensión comarcal en materias agroambientales: frente a una eventual personificación y mayor refuerzo de la comarca como entidad territorial. Por su parte, en Cantabria se ha presentado una proposición de ley sobre Comarcas, en la línea de resoluciones aprobadas anteriormente con el apoyo de toda la oposición, pero que no fue tomada en consideración. Ya se ha comentado la reticencia gallega respecto al fortalecimiento del nivel comarcal en su Ley de Administración General. Con todo, ha tenido lugar un amplio proceso de alegaciones a la propuesta de mapa comarcal, que finalmente ha dado lugar a su aprobación definitiva por Decreto 65/1997, de 20 de febrero, en el que se establecen cincuenta y cinco comarcas. Habrá que esperar, pues, a la valoración del Plan de Desarrollo Comarcal de cuya aplicación formal y temporal el mapa se constituye en elemento de concreción.

Tal vez mayor polémica se suscita en Castilla y León. En los debates de la ponencia para la reforma del Estatuto se plantea el tema de la organización territorial de la Comunidad Autónoma: IU propone profundizar en la vía de la comarcalización, frente a la que se mantienen PP y PSOE, en defensa de las diputaciones provinciales. Pero mientras tanto, tiene lugar un conflicto de cierto relieve entre la Comarca del Bierzo y la Diputación de León al pretender aquella la transferencia como propia de la competencia, por ahora delegada, de asistencia a los municipios.

Cataluña no registra ningún avance de interés en su organización comarcal, a parte de mantenerse algunas delegaciones competenciales efectuadas años ante-

riores –por ej., servicios sociales– que deben renovarse anualmente. Por el contrario, saltan algunas polémicas en relación con supuestos de mala gestión en algunos consejos comarcales que contrastan con la pretendida «celebración» de su décimo aniversario, auspiciada por el Gobierno de la Generalidad.

El nivel intermedio insular, que sin duda ofrece un fuerte fundamento práctico, sigue aportando algunas novedades. En Canarias continua el desarrollo de la descentralización en favor de los cabildos, en actuación de la Ley 4/1996, con la regulación de las comisiones mixtas y la aprobación de los traspasos de servicios correspondientes a un amplio elenco de materias (turismo, medio ambiente, carreteras, servicios sociales, etc. etc.).

En las Islas Baleares una vez más se pone de manifiesto la singular posición de los consejos insulares, debido a la peculiaridad de estar compuestos por los diputados autonómicos de la isla. Ello implica que en caso de discordancia política entre mayoría del gobierno autonómico y composición del consejo insular, como sucede respecto del Consell Insular de Mallorca, el desarrollo de las competencias transferidas corresponde a las mismas personas –no ya a las mismas fuerzas políticas– que conforman la oposición en el Parlament. Y ello se agrava cuando la competencia transferida, como el caso del urbanismo, incluye la potestad reglamentaria, lo que ha suscitado ciertos conflictos durante el último año. De este modo, no es de extrañar que en el proceso de estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía de Baleares se produzcan ya contrastes sobre el mantenimiento o la modificación de esta situación. Por su parte, el proceso seguido en 1997 para determinar las competencias a transferir a los Consejos en materia de tutela, acogimiento y adopción pone de relieve que la intervención previa de los consells insulars es importante, ya que les permite exigir unas condiciones de financiación adecuadas.

En fin, la cuestión metropolitana no encuentra vías de expresión normativa e institucional suficientes. Entre los casos ya conocidos destaca en el último año la confirmación de Bilbao, por medio de las directrices de ordenación territorial, como gran núcleo a considerar. También en Andalucía se sugiere el reconocimiento de las realidades metropolitanas, sin adoptarse todavía soluciones efectivas. Como única innovación de cierta envergadura, debe señalarse la detallada regulación de las Áreas Metropolitanas por la Ley de Administración Local de Galicia, donde se incluye la figura del Delegado de la Junta de Galicia en el Área Metropolitana.

La legislación sectorial y de servicios públicos. La legislación urbanística

Entre la numerosa normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, que incide en la posición de los entes locales, cabe destacar este año, por un lado, la Ley de la Comunidad Valenciana 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales: se refiere a la potenciación del pacto local en su intención de respetar la autonomía municipal, de manera que los ayuntamientos y mancomunidades puedan participar en la ejecución del plan concertado de servicios sociales, mediante convenios plurianuales, así como en su previa elaboración.

Por otro lado, la Ley catalana 1/1997, de 24 de marzo, de Equipamientos comerciales, modificando la normativa anterior y al amparo de la Ley estatal 7/1996 de ordenación del Comercio minorista, regula las limitaciones para el establecimiento de grandes equipamientos comerciales y en consecuencia se relativiza el papel de los ayuntamientos en el sector. En su virtud se ha elaborado el Plan territorial de equipamientos comerciales, que tiene carácter vinculante «en especial para la Generalidad y las administraciones locales», y que proyecta sobre los distintos ámbitos comarcales y municipales aquellas limitaciones, llegando a establecer territorios ya «saturados» en los que se prohibe toda instalación de cualquier gran superficie.

Dentro de las intervenciones que afectan a las competencias locales, cabe señalar, asimismo, la aprobación del Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las islas de Ibiza y Formentera, instrumento que como es sabido, incide de manera notable en la fijación de usos, densidades, etc.

En el campo de los servicios públicos y de la actividad económica local, pueden reseñarse los efectos derivados del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras, que, en los que nos afecta, se proyecta en la de los servicios funerarios y mortuorios, con modificación del art. 86.3 LBRL. En este sentido, Cataluña ha aprobado la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, que define a los mismos como «servicio esencial de interés general, que puede ser prestado por la Administración, por empresas públicas o por empresas privadas, en régimen de concurrencia en todos los casos». Esta normativa, además de la solución concreta adoptada, es interesante porque pone de manifiesto la capacidad competencial de las Comunidades Autónomas para regular los servicios locales, que se ampara en el caso citado, en la competencias en materia de régimen local, de sanidad y de defensa de consumidores y usuarios. Y en su virtud, después de establecer el régimen de la actividad en los términos vistos, atribuye a los municipios la calidad de «Administración competente en la materia de servicios funerarios y son los responsables de garantizar su existencia y la prestación a toda la colectividad local», para lo cual se les reconocen las potestades normativas, de inspección y de control necesarias.

Ahora bien, es sin duda el campo del urbanismo el que ha conocido en el último año novedades de mayor relieve, marcadas por La ley 7/1997, de 14 de abril, de liberalización en materia de suelo y colegios profesionales, y por la STC 61/1997, de 20 de marzo, relativa a la legislación urbanística estatal. Sin perjuicio de la atención que se les dedica en otros apartados, recordamos el hecho aquí por su incidencia en el mundo local.

La Ley tiene una doble incidencia sobre el régimen organizativo local y sobre el ámbito sustantivo de lo urbanístico. El objetivo común de la norma es la ampliación de las posibilidades de ofrecer suelo edificable y abaratar así su precio. Para ello se suprime, en primer lugar la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, extendiéndose así el régimen del primero a todo el suelo urbanizable; y por otro lado se reduce al 10 % la cesión obligatoria a los ayuntamientos del 15% del aprovechamiento en suelo urbano, porcentaje que ya estaba establecido en alguna Comunidad Autónoma, como Cataluña. Naturalmente, las disposiciones de la Ley deberán ser contempladas a la luz de la doc-

trina de la STC 61/1997, citada, puesto que según sus criterios, algunas de las determinaciones de la Ley no podrían adoptarse en virtud de las competencias estatales. En este sentido, está ya en tramitación un nuevo proyecto en el Congreso de los Diputados. En efecto, tanto desde el Gobierno como por parte de las Comunidades Autónomas, se han desarrollado iniciativas para hacer frente a las consecuencias de la STC 61/1997, habiéndose presentado ya proyectos de ley –muchos ya aprobados– de alcance muy distinto tanto en las Cortes Generales como en los parlamentos autonómicos, siguiendo diversas opciones – Andalucía, Cantabria, Madrid, País Vasco, Castilla y León, etc. –, aparte de la aprobación con carácter más estable de la Ley del Suelo en Galicia.

Por otro lado, la Ley 7/1997 reduce los plazos de tramitación de los instrumentos urbanísticos, para agilizar la toma de decisiones en este ámbito; pero ello se establece con carácter supletorio respecto de la legislación urbanística –autonómica, se entiende– lo cual choca frontalmente con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la capacidad del Estado para dictar normas exclusivamente amparadas en la función de ser supletorias de las autonómicas.

Más directamente afecta al régimen jurídico y organizativo de las corporaciones locales la modificación expresa de los arts. 21.1 y 22.2 , y 47.3, de la Ley de Bases de Régimen Local. Hay que decir inmediatamente que se trata, en primer lugar, de modificaciones de normas básicas del régimen local, que afectan en síntesis a las competencias del Pleno y del Alcalde para aprobar los distintos instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos. La intención, acorde con la voluntad agilizadora del Decreto-Ley 5/1996, precedente a la Ley 7/1997, es la de disminuir las competencias del pleno e incrementar las del Alcalde para actuar unipersonalmente en un ámbito –el del planeamiento– en el que tradicionalmente no tenía reconocida intervención alguna de relieve, ya que se centraba su intervención principal en el momento del control de la edificación y de la disciplina urbanística.

La doctrina (Martín Rebollo) ha destacado ya cómo la redacción utilizada dista mucho de ser clara y provoca problemas interpretativos. En cierta manera parece que se está admitiendo que en realidad debe ser la legislación urbanística –o de régimen local (?)– de cada Comunidad Autónoma quien tiene la última palabra a la hora de atribuir competencias al alcalde o al pleno del ayuntamiento en la aprobación de los planes de desarrollo del plan general, lo cual contrastaría con el carácter básico que se atribuye a la norma. Lo más razonable parece que es interpretar que correspondería al alcalde la aprobación inicial de los planes parciales, especiales, estudios de detalle y programas de actuación urbanística, y también la definitiva de los proyectos de urbanización. Claro que en estos casos no es posible aplicar los quórum que presuponen la competencia de un órgano colegiado (incluso los quórum reforzados, por ejemplo, si se produce modificación de zonas verdes). Las demás competencias se mantendrían en el Pleno.

En cualquier caso, vale la pena destacar en esta normativa la tendencia a reforzar la posición del alcalde en la organización político-administrativa municipal, cuestión que hace ya tiempo viene suscitándose con carácter más general y que ha encontrado claras concreciones en ordenamientos próximos al nuestro, como resulta de las reformas del ordenamiento local efectuadas en Italia en los últimos años.

Al hilo de las innovaciones en materia urbanística se producen otras regulaciones autonómicas, como por ejemplo, el Decreto 112/1997, de la Junta de Extremadura, sobre el procedimiento de aprobación de los planes, que refuerza la participación ciudadana previa a la aprobación inicial. Y con contenido material relevante, las Directrices de Ordenación territorial del País Vasco.

Relaciones interadministrativas

Es de destacar, una vez más, el establecimiento de redes de servicios más o menos integradas entre las Administraciones locales y la autonómica. Así, la legislación de servicios sociales viene ofreciendo diversos ejemplos de participación y distribución de responsabilidades entre los distintos niveles administrativos. En el último año, la ley valenciana ya citada 5/1997, de 25 de junio, regula todo el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, previendo fórmulas de concertación financiera a través de instrumentos de planificación. También en Extremadura se regulan los servicios sociales de titularidad municipal. Las relaciones de coordinación se hacen presentes, asimismo, en Ley de Bibliotecas de Extremadura, que impone servicios mínimos o básicos que deben prestar los municipios.

La colaboración interadministrativa se proyecta, efectivamente, en múltiples sectores. Así, en Extremadura se regula la acción concertada con municipios y mancomunidades de municipios para la potenciación y mejora de recursos turísticos. Por su parte, se confirma una práctica ya muy extendida de vehicular las relaciones de cooperación a través de los convenios interadministrativos entre la Administración autonómica y entidades locales singulares.

Por lo que se refiere a la coordinación, señalemos la normativa de coordinación de policías locales, en Canarias, siguiendo la dinámica de otras Comunidades Autónomas. Y de forma especial, en Cataluña destaca la Ley de Protección Civil, que introduce cuidados mecanismos de planificación y de intervención de modo que la necesaria coordinación entre las diversas Administraciones públicas se produzca con pleno respeto a la autonomía de los municipios, entidades básicas con capacidad general de actuación y planificación en la materia.

Por otro lado, cabe registrar tímidas delegaciones de algunas competencias autonómicas en entidades locales : por ej., en la Comunidad Valenciana, el trámite de calificación de actividades clasificadas; y, viceversa, un incremento de la participación municipal en la toma de decisiones por parte de la Administración autonómica (p. ej:, fijación de horarios comerciales, planificación de servicios sociales, en la misma Comunidad Valenciana).

Más en general, está también tomando cuerpo el establecimiento de mecanismos de conexión integrada, en la línea ya auspiciada desde la Administración del Estado, para que las entidades locales puedan actuar tanto como terminal de la Administración autonómica correspondiente como para que puedan utilizar medios y recursos técnicos de ésta para la gestión de sus propias competencias, con la duda, como se ha señalado antes, de que la Administración única se quede en la fase de «ventanilla única». En este sentido se destaca el impulso del Estado

a partir del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997 (BOE 14 de abril) sobre la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración general del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local.

Entre los múltiples ejemplos de interconexión, se encuentra el de La Rioja, donde la que genéricamente denominamos filosofía del pacto local se proyecta en el posible acceso de los ayuntamientos a los sistemas de gestión de procedimientos y de atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad Autónoma, habiendo cooperado en ello las Comunidades Autónomas de Galicia y de Cataluña.

En fin, aunque de manera indirecta, afecta a la posición de las entidades locales la modificación de la legislación en materia de Cajas de Ahorro, como por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, ya que al modificar la composición de los órganos de gobierno de las Cajas e introducir una significativa representación de la Generalidad en los mismos ha implicado en la práctica una disminución de la presencia de las entidades locales.

Financiación

Como es ya habitual, la cuestión de la financiación local no presenta ningún avance significativo, a pesar de las exigencias de incluirla en el pacto local, lo que no ha sucedido, habiéndose estado a la espera de la fijación del nuevo período de la participación en los tributos del Estado. De todas formas, se destaca la profundización en la articulación de instrumentos autonómicos de colaboración en la financiación.

Así, en Aragón se aprueba la Ley 1/1997, de 14 de enero, del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales, que ha generado un alto debate conocido como la «rebelión de los cien alcaldes». También Cataluña, Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias. etc., registran intervenciones en la regulación de los fondos regionales de participación o cooperación municipal o determinación de criterios de distribución. La Ley foral de Navarra sobre el Fondo de Participación introduce elementos de mayor seguridad en la financiación municipal, de manera que facilita la programación presupuestaria por parte de los municipios.

Por su parte, La Rioja aprueba la Ley de saneamiento de las Haciendas locales destinada a subvencionar las operaciones de préstamo de las entidades locales, que excluye a Logroño capital. La singularidad se encuentra también en Navarra, donde se aprueba la Ley de Carta de Capitalidad de Pamplona, que incluye un régimen de financiación propio, en atención a los servicios generales que presta la capital más allá de los intereses de sus propios vecinos.

A nivel estatal, señalemos el R. Decreto-Ley 5/1997, de 9 de abril, que modifica la Ley de Haciendas Locales y establece una reducción de la base imponible del IBI, así como el Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, sobre cooperación a las inversiones municipales, que incluye una especial intervención, en Cataluña, del gobierno de la Generalitat en detrimento de las Diputaciones provinciales.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Montserrat Bassols

Introducción

El estudio sobre los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio de 1997 se divide en tres partes. En la primera, se analizan las magnitudes presupuestarias (estados de ingresos y de gastos y cuenta financiera) que figuran en las leyes de presupuestos para el año 1997. En la segunda parte, se comentan las leyes y normas reglamentarias aprobadas a lo largo de 1997, incluyendo las leyes de presupuestos para el ejercicio de 1998 y las «leyes de acompañamiento» a las mismas, en las que este año algunas Comunidades han incorporado sus primeras disposiciones en materia de tributos cedidos, en ejercicio de la capacidad normativa atribuida a las Comunidades Autónomas dentro del nuevo sistema de financiación para el período 1997-2001. Por último, la tercera parte se dedica al estudio de la liquidación de los presupuestos autonómicos correspondientes al ejercicio de 1995 e incorpora los cuadros con las cifras fundamentales de dicha liquidación.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 1997

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1997 alcanzó la cifra de 9,2 billones de pesetas, un 8,2% más que la previsión del año 1996. Hay que advertir de entrada que la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha aprobado sus presupuestos para 1997, lo que significa que se han prorrogado las previsiones del año anterior. Lógicamente, son estas cifras prorrogadas las que se han incluido en este *Informe.*

Del total de los 9,2 billones, 5,9 corresponden al conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común con mayor nivel competencial, lo que representa un 64,7% del total de Comunidades. Si a esta cifra se añaden las previsiones de las Comunidades Autónomas forales, que tienen el mismo nivel competencial, la suma alcanza los 6,9 billones de pesetas (en porcentaje, un 75,4% del total). Las previsiones del resto de Comunidades Autónomas ascienden en conjunto a 2,3 billones de pesetas, cifra que representa el 24,6% restante.

Las tasas de crecimiento de estas previsiones presupuestarias respecto del año anterior presentan también notables diferencias entre Comunidades Autónomas. Básicamente dos son los factores que explican los crecimientos más importantes: el traspaso de nuevos servicios con un importante volumen presupuestario, como las Universidades y los servicios sociales de la Seguridad Social, y la incorporación a los presupuestos de importantes dotaciones procedentes de fondos europeos.

El efecto presupuestario de los nuevos servicios asumidos se puede observar en las Comunidades de Cantabria (con un aumento del 32,5%), Islas Baleares (con un 29,6%), Aragón (con un 25%) y La Rioja (con un 14,1%). En cambio, los incrementos presupuestarios de las Comunidades de Murcia (del 33,3%) y Andalucía (del 13,1%) se explican por la incorporación de fondos europeos. Para el resto de Comunidades Autónomas los crecimientos son mucho más moderados, aunque prácticamente en todas ellas se han producido también nuevos traspasos de servicios, si bien con un impacto presupuestario menos aparatoso.

En términos de presupuestos por habitante, las diferencias competenciales que aún subsisten entre las Comunidades Autónomas se manifiestan con claridad. Las de régimen foral superan ampliamente las previsiones per cápita de las Comunidades de régimen común del mismo nivel competencial. En concreto, la Comunidad Foral de Navarra tiene un presupuesto de 520.675 pesetas por habitante, aunque debe tenerse en cuenta que esta previsión, a diferencia de las correspondientes a las demás Comunidades, incluye la aportación al Estado y la financiación municipal. Para el País Vasco, el presupuesto por habitante alcanza las 340.685 pesetas. En cambio, para las Comunidades de régimen común del mismo nivel de competencias, los presupuestos por habitante oscilan entre las 306.266 pesetas de Canarias y las 248.930 pesetas de la Comunidad Valenciana.

En el conjunto de Comunidades del artículo 143 destacan la Comunidad de Castilla-La Mancha, que dispone de 191.368 pesetas por habitante, la Comunidad Autónoma de Aragón, con 188.802 pesetas por habitante, y la de Castilla y León con 171.793 pesetas por habitante. En el otro extremo se sitúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, con un presupuesto de 95.886 pesetas por habitante.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos y también la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

Estados de ingresos

Con respecto al presupuesto de ingresos del año 1997 debe señalarse que este año es el primero de la aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica que ha de regir hasta el año 2001. Este nuevo modelo de financiación, aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el mes de septiembre de 1996, fue ratificado posteriormente por las comisiones mixtas de las distintas Comunidades Autónomas de régimen común de financiación, excepto por las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.

Según este nuevo modelo de financiación, las Comunidades Autónomas disponen de una parte del IRPF declarado en su territorio, que está formado por dos ingresos: el tramo autonómico del IRPF y la participación en las cuotas líquidas del IRPF. El primero se constituye como un tributo cedido de forma parcial y el segundo se configura como una transferencia de recursos. De este modo, los ingresos tributarios tienen un mayor peso en las haciendas autonómicas en comparación con años anteriores. Además, con este nuevo modelo de financiación, las Comunidades Autónomas disponen de capacidad normativa para modificar algunos elementos de los tributos cedidos.

A pesar de estas modificaciones en la estructura de financiación de las Comunidades Autónomas, la mayoría de los presupuestos autonómicos no han reflejado la totalidad de las variaciones que suponen, de manera que al analizar las previsiones de ingresos se observa que las transferencias continúan siendo la principal fuente de financiación. La razón de ello es que la mayoría de Comunidades Autónomas han consignado el tramo autonómico del IRPF como una transferencia estatal (capítulo 4: transferencias corrientes), en vez de hacerlo como un tributo cedido de forma parcial (capítulo 1: impuestos directos).

En suma, las previsiones del año 1997 muestran que en las Comunidades uniprovinciales las transferencias tienen un peso relativo del 50,9% del total de ingresos, mientras que los ingresos tributarios representan un 33,2%. En las Comunidades pluriprovinciales del mismo nivel competencial, es decir, en las del artículo 143, las transferencias tienen un peso relativo del 76,3% y los ingresos tributarios del 14,6%. Para las Comunidades del artículo 151 las transferencias representan el 75,6% del total de recursos y los ingresos tributarios el 17,8%.

Dentro de cada grupo competencial, las diferencias en la estructura de ingresos de las distintas Comunidades dependen de varios factores: de la consideración o no de los cambios del nuevo modelo de financiación, del nivel de renta per cápita de la Comunidad , de la consideración de fondos de desarrollo y de fondos europeos y de otras particularidades que pueda tener alguna Comunidad, como, por ejemplo, Canarias, que dispone del impuesto general indirecto canario, debido a su peculiar régimen económico y fiscal.

En relación a las Comunidades de régimen foral debe distinguirse forzosamente entre el País Vasco y Navarra, ya que ésta última al ser uniprovincial dispone de los tributos concertados. En cambio, en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que gozan del sistema foral, mientras que la Comunidad Autónoma se financia básicamente a través de transferencias de estas tres diputaciones forales. Las previsiones para el año 1997 de la Comunidad de Navarra muestran que los ingresos tributarios van a financiar un 87,6% del total del presupuesto y las transferencias un 5,6%. En la Comunidad del País Vasco, los ingresos tributarios representan un 1,3% y las transferencias un 91,9% del conjunto de los recursos.

Por último, y en relación al tercer instrumento básico de la financiación autonómica, las operaciones de endeudamiento previstas para el año 1997 tienen un peso más similar entre los distintos grupos de Comunidades Autónomas. En las uniprovinciales representan un 9% de sus recursos, en las pluriprovinciales del artículo 143 un 6,4%, en las del artículo 151 un 5,1% y en las Comunidades forales un 4,9%. Del total de Comunidades Autónomas destaca el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la que las operaciones de endeudamiento representan el 18,6% del conjunto de ingresos.

Estados de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1997 se realiza separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrientes, los gastos de

capital y los gastos derivados de la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones).

Los gastos de funcionamiento son particularmente importantes en las Comunidades del artículo 151, puesto que los servicios de enseñanza y sanidad exigen un volumen importante de gastos de este tipo. En términos relativos, los gastos de funcionamiento representan la mitad de los presupuestos del conjunto de estas Comunidades Autónomas. En pesetas por habitante, dichos gastos son de 137.415 pesetas, aunque esta magnitud oscila entre las 163.330 previstas en la Comunidad de Canarias y las 119.449 de la Comunidad Valenciana.

En las Comunidades del artículo 143 de carácter uniprovincial los gastos de funcionamiento representan un 28,7% del total y en las pluriprovinciales un 20,2%. En pesetas por habitante, los presupuestos del conjunto de estas Comunidades Autónomas oscilan entre las 44.559 pesetas/habitante previstas en la Comunidad de La Rioja y las 22.980 de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Las Comunidades forales tienen un volumen de gastos de funcionamiento similar al de las Comunidades de régimen común del mismo nivel de competencias. En el País Vasco el presupuesto de estos gastos es de 169.756 pesetas/habitante y en Navarra de 210.102 pesetas/habitante.

En lo que a los gastos de capital previstos se refiere, las diferencias entre las Comunidades Autónomas se deben más a la disponibilidad de recursos que tiene cada Comunidad para poder hacer frente a este tipo de gastos que a la existencia de diferencias competenciales. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, tienen unas inversiones en términos de pesetas/habitante relativamente más elevadas.

Del total de Comunidades Autónomas, las que tienen unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, 117.240 pesetas/habitante; Extremadura, 79.036; Galicia, 67.113 y Cantabria, 65.397. Como puede observarse las cuatro primeras Comunidades con gastos de capital más altos pertenecen a cada uno de los grupos de Comunidades establecido. Excepto la Comunidad de Navarra, que financia sus gastos de capital con ahorro corriente, se constata que en las tres Comunidades restantes, los ingresos de capital, es decir, las transferencias, son la principal fuente de financiación de los gastos de capital.

Las previsiones de transferencias corrientes tienen una dotación de 109.187 pesetas/habitante en las Comunidades forales y de 71.534 pesetas/habitante en las Comunidades de régimen común del mismo nivel de competencias. En las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 la previsión es de 72.092 pesetas/habitante y en las uniprovinciales de 28.125 pesetas/habitante.

Por último, y en relación a la carga financiera de la deuda, las previsiones en términos por habitante de cada grupo de Comunidades Autónomas no difieren en exceso. Las Comunidades forales tienen una previsión de 20.856 pesetas/habitante, las Comunidades del artículo 151 de 19.328 pesetas/habitante, las Comunidades uniprovinciales de 14.240 pesetas/habitante, y las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 de 12.050 pesetas/habitante En términos relativos, la carga financiera presenta un peso más elevado en las Comunidades uniprovin-

ciales, donde representa un 11,5% del total de gastos, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales del mismo nivel competencial representa un 6,8% del presupuesto.

Cuenta financiera

La cuenta financiera muestra la formación del ahorro corriente, del déficit no financiero y de la necesidad de financiación.

El ahorro corriente resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza. Esta diferencia 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 las previsiones de ingresos.

Las previsiones autonómicas para el año 1997 muestran un déficit no financiero, en términos consolidados, de 278.291 millones de ptas; cifra que representa una disminución del 21,9% en relación con las previsiones del año 1996.

Hay que recordar que el importe de este déficit no coincide exactamente con el que debe calcularse a efectos de cumplimiento de los criterios de Maastricht, ya que las cifras incluidas en este Informe comprenden las previsiones de los organismos autónomos comerciales, industriales y financieros de las Comunidades Autónomas. En cambio, según los criterios europeos, estos organismos no deben considerarse, puesto que forman parte del sector público empresarial.

Volviendo al análisis de las cifras previstas para el año 1997, prácticamente todas las Comunidades Autónomas reducen sus previsiones de déficit. Solamente en las Comunidades de Murcia y Valenciana se observan aumentos.

Por otra parte, y en consonancia con la reducción de déficit, casi todas las Comunidades Autónomas prevén disminuciones en su cifra de endeudamiento neto, lo que representa que, según estas previsiones, el saldo de la deuda que se va a acumular durante 1997 es menor que el del año anterior.

El endeudamiento neto del conjunto de las Comunidades Autónomas para al año 1997 es de 291.183 millones de pesetas; cifra que supone una reducción de un 18,9% con relación a las previsiones del año anterior. En términos de pesetas/habitante este importe es de 7.515 pesetas. Del conjunto de Comunidades Autónomas destacan las previsiones de la Comunidad de Aragón con 23.296 pesetas/habitante y las dos Comunidades forales con 17.116 pesetas/habitante en Navarra y 12.847 pesetas/habitante en el País Vasco.

Normativa presupuestaria y financiera del año 1997

Leyes de presupuestos

A lo largo de 1997 se han aprobado por las Comunidades Autónomas un total de 17 leyes de presupuestos, si bien sólo 15 corresponden a leyes de presupuestos para el ejercicio de 1998, dado que las 2 restantes son leyes de presupuestos para el ejercicio de 1997. Concretamente, durante 1997, las Comunidades Autónomas de Aragón y Navarra han procedido a la aprobación de sus leyes para el ejercicio, dado que no lo habían hecho antes del 1 de enero de 1997. Extremadura, en cambio, ha permanecido todo el año en situación de prórroga presupuestaria al no haber aprobado su Ley para 1997. Por otra parte, las Comunidades que no han aprobado sus leyes de presupuestos para el ejercicio de 1998 son Aragón y Galicia.

En términos generales, la estructura y el contenido de las leyes de presupuestos continúan manteniendo un nivel general muy aceptable de adecuación a lo que, según la doctrina constitucional, debe considerarse como contenido típico de esta clase de leyes. Como ya hemos indicado en Informes anteriores, la utilización de las denominadas leyes de acompañamiento a las leyes de presupuestos para introducir en las mismas aquellas disposiciones que se apartaban claramente del objeto específico de las leyes de aprobación de los presupuestos del ejercicio, ha contribuido, sin duda, a la mayor corrección técnica de éstas últimas, aún a costa de convertir a las citadas leyes de acompañamiento en auténticos cajones de sastre en lo que a contenidos normativos se refiere.

Como novedad relevante, en las leyes autonómicas de presupuestos para 1998 hay que destacar el incremento del 2,1% de las retribuciones de los altos cargos y trabajadores del sector público, en coherencia con la previsión incluida en este sentido en la Ley de Presupuestos del Estado para 1998. Se pone fin de este modo al año de congelación salarial introducido en las leyes de presupuestos para 1997. Por lo demás, y en el ámbito de la función pública autonómica, se mantienen las restricciones en lo que a ofertas públicas de empleo se refiere. Como en el ejercicio anterior, en la mayoría de leyes autonómicas se dispone que el número de plazas de nuevo ingreso sea inferior al 25% que resulte por aplicación de las tasa de reposición de efectivos y que las convocatorias se concentren en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren esenciales o prioritarios.

En lo que se refiere al apartado ordinariamente más extenso de las leyes, el dedicado a las normas y procedimientos de gestión presupuestaria, figuran todavía en la mayoría de leyes de las Comunidades Autónomas disposiciones sobre contratación y sobre subvenciones que, como ya hemos sugerido en Informes anteriores, deberían ser objeto de regulación en leyes singulares sobre dichas materias o eventualmente, y para el caso de las subvenciones, en la ley general de hacienda de la Comunidad correspondiente. En este mismo apartado, y bajo la rúbrica de disposiciones de gestión presupuestaria o, en otros casos, mediante título o capítulo independiente, se incluyen regulaciones específicas sobre las relaciones y los flujos presupuestarios entre la Administración autonómica y los entes locales de su territorio, generalmente mediante la constitución de fondos de coordinación o cooperación local. Por último, cabe destacar igualmente las

regulaciones referentes a las Universidades de titularidad pública y, en particular, las normas referentes a la autorización de sus costes de personal.

Como en el ejercicio anterior, y en lo relativo a las operaciones financieras autorizadas por las leyes de presupuestos, cabe destacar que en las leyes de Castilla-La Mancha y Madrid no se contiene ninguna autorización de avales.

En el ámbito de las normas tributarias, únicamente en Cataluña el ejercicio de la capacidad normativa sobre tributos cedidos se ha concretado en la Ley de Presupuestos; específicamente, la ley catalana incluye una deducción en la parte autonómica de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas por el nacimiento de un segundo o ulterior hijo acaecido durante el período impositivo, determinadas reducciones de la base imponible en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y el incremento del 6% al 7% del tipo de gravamen del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para la transmisión de inmuebles y la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, salvo los derechos reales de garantía. En el resto de Comunidades son las leyes de acompañamiento –y, en el caso de la Comunidad Valenciana, la ley específica aprobada a tal efecto-, las que contienen las diversas manifestaciones de dicha capacidad normativa.

Por lo demás, en el mismo apartado de normas tributarias, Canarias incluye en su ley la fijación de las tarifas del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo y el incremento de las tarifas de la exacción fiscal sobre la gasolina. Dichas previsiones se complementan con el establecimiento de la forma de distribución entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos insulares del eventual incremento en la recaudación del impuesto general indirecto canario aplicable a las labores del tabaco si por ley estatal se procediera durante 1998 a la modificación de los tipos de dicho impuesto, y una modificación puntual de la ley del impuesto especial sobre combustibles derivadas del petróleo.

En lo que a la tributación medioambiental se refiere, Asturias, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Navarra establecen los tipos de gravamen de sus respectivos cánones de saneamiento. Cataluña, además, establece las tarifas del canon de infraestructura hidráulica.

En relación a otros impuestos, Castilla-La Mancha establece los tipos de gravamen de los tributos sobre juegos de envite, suerte o azar. En Extremadura se incrementan las tarifas del impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos y se modifican determinados aspectos del régimen del impuesto sobre la producción y el transporte de energía. En Navarra, por una parte, se procede a la modificación de la ley foral reguladora del régimen fiscal de las cooperativas, estableciendo determinadas bonificaciones de los impuestos de actividades económicas o licencia fiscal y contribución territorial; por otra parte, se establecen también las tarifas del impuesto sobre tracción mecánica. La Rioja, por último, mantiene el recargo sobre las cuotas mínimas sobre el impuesto de actividades económicas.

Para concluir el repaso de las normas tributarias, hay que indicar también que la práctica totalidad de las Comunidades incluyen en sus leyes de presupuestos el incremento de las tasas de cuantía fija para 1998, así como modificaciones de diverso alcance sobre determinadas tasas singulares.

En el capítulo de disposiciones con menor conexión con los contenidos propios con las leyes de presupuestos, hay que destacar algunas previsiones de tipo organizativo: en la ley de Castilla-La Mancha se preve la creación de una empresa pública para promover el desarrollo económico y el empleo; en la ley balear se autoriza al Gobierno a crear una entidad pública para la gestión del convenio de carreteras que se suscriba entre la Comunidad y la Administración del Estado y se mantiene la autorización contenida en la ley de presupuestos para 1997 para ampliar la finalidad institucional de la empresa pública Instituto Balear del Agua. Hay que destacar igualmente la larga lista de disposiciones adicionales que contiene la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con mandatos específicos al Gobierno o a los distintos departamentos de la Generalidad, para realizar, durante el ejercicio de 1998, una serie de equipamientos, especialmente de tipo sanitario, educativo y social, en localidades concretas de Cataluña. Para acabar, y como se ha señalado en los últimos Informes, un año más hay que destacar también la proliferación en las leyes autonómicas de presupuestos de modificaciones puntuales de las leyes de hacienda pública de varias Comunidades.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Durante el ejercicio de 1997 se han aprobado 11 leyes de crédito extraordinario y 5 leyes de suplemento de crédito, más 1 ley que contiene a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

La Comunidad de Andalucía y la Comunidad Foral de Navarra, cada una con 2 leyes, y Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid y Murcia, con 1 en cada caso, conforman el panorama de leyes de crédito extraordinario.

Navarra, con 3 leyes, y Murcia, con 2, son las Comunidades que han aprobado leyes de suplemento de crédito.

La Ley que incluye a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito, corresponde a Extremadura.

Leyes de acompañamiento

En 1997 se han confirmado los pronósticos y el número de leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento» se sitúa ya en 10, con una tendencia al incremento que parece imparable. En concreto, las leyes que hemos identificado como «leyes de acompañamiento» durante 1997 son las siguientes:

– ley andaluza 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros.

– ley asturiana 7/1997, de 31 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

– ley cántabra 7/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley castellano-leonesa 11/1997, de 26 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.

– ley catalana 17/1997, de 24 de diciembre, de medidas administrativas y de organización.

– ley valenciana 14/1997, de 26 de diciembre, de medidas de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad.

– ley balear 9/1997, de 22 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas.

– ley riojana 9/1997, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley madrileña 28/1997, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley murciana 13/1997, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, presupuestarias y administrativas.

En el año 1997 un elemento nuevo se ha venido a añadir a la lista de motivaciones que solían justificar la utilización del mecanismo de las leyes de acompañamiento: excepto Cataluña y la Comunidad Valenciana, el resto de las Comunidades Autónomas que, sobre la base de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/96, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, y en la Ley 14/96, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, así como en las respectivas leyes de cesión de tributos del Estado a cada una de las Comunidades Autónomas, han hecho uso de su capacidad normativa para actuar en el ámbito de los tributos cedidos, lo han llevado a cabo a través de leyes de acompañamiento a sus leyes de presupuestos. Si la vía utilizada este año por las Comunidades de Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia se confirma en ejercicios futuros probablemente se habrá empezado a configurar un contenido específico propio (el de las normas autonómicas en el ámbito de los tributos cedidos) para las leyes de acompañamiento.

Entrando en el examen de las normas específicas en que se ha concretado el ejercicio de la capacidad normativa sobre tributos cedidos, las cinco Comunidades que han establecido disposiciones en sus leyes de acompañamiento coinciden en su actuación sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas a través del establecimiento de deducciones, aunque difieren en las medidas concretas establecidas. Así, Castilla y León establece dos deducciones sobre la parte autonómica de la cuota íntegra del impuesto: la primera, es una deducción por familia numerosa, mientras que la segunda afecta a la cantidades donadas para la rehabilitación o conservación del patrimonio histórico-artístico de Castilla y León. En la Comunidad de las Islas Baleares, las deducciones afectan a las personas de edad igual o superior a los 65 años, a las unidades familiares con hijos que no hayan llegado a la edad de escolarización y en las cuales ambos cónyuges trabajen y a los minusválidos físicos y psíquicos, creándose además una deducción para las unidades familiares que residan en la Comunidad , pero con hijos que, por imposibilidad de hacerlo en la Universidad de las Islas Baleares, efectú-

en sus estudios universitarios fuera del territorio insular; deducción que también se aplica a los hijos que efectúen estudios en la Universidad de las Islas Baleares cuando la unidad familiar resida en Menorca, Ibiza o Formentera. En La Rioja se establecen deducciones para jóvenes por la adquisición o rehabilitación de primera vivienda y por la adquisición o rehabilitación de segundas viviendas en el medio rural. En la Comunidad de Madrid las deducciones afectan al nacimiento de hijos en el periodo impositivo, a los ascendientes inválidos de edad igual o superior a 65 años que convivan con el sujeto pasivo y a las cantidades donadas a las fundaciones registradas en la Comunidad que persigan fines prioritariamente culturales. Por último, en Murcia se aumenta el porcentaje de deducción por la adquisición de la vivienda habitual nueva, se implanta la deducción por adquisición de la segunda vivienda nueva y se introduce una deducción por aportaciones a fundaciones que tengan como fin primordial la recuperación del patrimonio histórico de la región de Murcia.

Complementariamente, la Comunidad de Islas Baleares ha establecido en el impuesto sobre sucesiones y donaciones algunas reducciones adicionales de la base imponible para casos de transmisión «mortis causa» de un patrimonio familiar entre parientes muy cercanos y ha aumentado la reducción ya establecida por el Estado para casos de transmisión «mortis causa» de la vivienda habitual; dentro del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, ha establecido igualmente una notable reducción del tipo que grava la transmisión de inmuebles situados en el Parque Balear de innovación tecnológica. Por su parte, Murcia ha modificado los tipos impositivos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales que afectan a los bienes inmuebles estableciendo un 7% (anteriormente el 6%) para la transmisión de los inmuebles en general, así como para la constitución y creación de derechos reales que recaigan sobre los mismos, salvo los de garantía, y un 4% para la transmisión de las viviendas de protección oficial del régimen especial, así como para la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobra las mismas, salvo los de garantía.

Por otra parte, y respecto de la tributación sobre el juego, Castilla y León y La Rioja han regulado los tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal. Madrid, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas, ha establecido un recargo sobre la tasa fiscal de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias y, además, ha modificado la imposición sobre el juego del bingo y ha actualizado el importe de la cuota fija del recargo sobre la tasa fiscal que grava las máquinas recreativas y de azar. Por último, en Murcia se han modificado las tarifas de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar y se ha suprimido el recargo autonómico sobre la tasa que grava dichos juegos.

En otro ámbito tributario, la misma Comunidad de Murcia ha reducido en 5 puntos el recargo sobre las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas.

A estas disposiciones hay que añadir las contenidas en las leyes de acompañamiento respecto de las tasas. En efecto, la mayoría de leyes de acompañamiento incluyen disposiciones de creación, modificación o supresión de tasas (leyes andaluza, asturiana, cántabra, castellanoleonesa, balear, riojana, murciana) y algunas de ellas contienen también modificaciones en la regulación de la tasa por

inspección y control de carnes frescas, como consecuencia de la necesidad de adaptar la legislación interna a las directivas de la Unión Europea en este punto: leyes andaluza, cántabra y catalana.

Frente a esta suerte de homogeneización que la temática tributaria parece haber impuesto en las leyes de acompañamiento, el resto de disposiciones incluidas en dichas leyes se caracteriza por su absoluta heterogeneidad: normas sobre función pública, sobre contratación, disposiciones sobre creación, modificación o supresión de organismos o entidades, modificaciones de leyes sustantivas anteriores, y un largo etcétera de preceptos que, en algunos casos, llega a proporciones muy notables. Valga como ejemplo la ley andaluza: 89 artículos, 6 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 3 disposiciones finales, como «acompañamiento» a los 27 artículos, 10 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 5 disposiciones finales de la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998.

Leyes tributarias

La ley valenciana 13/1997, de 23 de diciembre, y la Ley Foral navarra 22/1997, de 30 de diciembre, son, sin duda, las dos leyes estrictamente tributarias más relevantes aprobadas durante 1997. Se trata en el primer caso, y como ya se ha anticipado, de la ley por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y los restantes tributos cedidos. Por lo que se refiere al IRPF, la ley introduce la deducción por el nacimiento del tercero y sucesivos hijos, se establecen igualmente deducciones para personas con edad igual o superior a 65 años, con reducida capacidad económica, y para personas de edad igual o inferior a 35 años en relación a las cantidades destinadas a la adquisición de su primera vivienda habitual, se permite también la deducción del coste fiscal que supone la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual mediante fondos procedentes de ayudas públicas y se prevén, por último, deducciones por donaciones efectuadas con fines ecológicos y por donaciones a entidades de bienes integrantes del patrimonio cultural valenciano o de cantidades para la conservación, reparación y restauración de dichos bienes. En el impuesto sobre sucesiones y donaciones se eleva en un 50% la cuantía de la reducción a favor de causahabientes minusválidos y se crea una reducción nueva para favorecer la sucesión en el núcleo familiar de parcelas agrícolas de reducida dimensión. En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se reduce el tipo de gravamen gradual que grava la expedición de las primeras copias de escrituras, cuando éstas documenten la adquisición de vivienda habitual. Por último, se regulan las tarifas y tipos de la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar, en su modalidad de explotación de máquinas y aparatos automáticos y en sus modalidades de casinos de juego y de establecimientos distintos a estos últimos.

En el caso de Navarra, la Ley Foral 22/1997, de 30 de diciembre, contiene una modificación parcial de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sobre el patrimonio, sobre sociedades y sobre sucesiones. En lo relativo al impuesto sobre la renta de las personas físicas, se establece la armonización del mismo con

el impuesto sobre sociedades modificando la regulación de las operaciones vinculadas, la deducción por dividendos, la deducción por inversiones, la exención por reinversión y el régimen de transparencia fiscal. Además, se introduce un nuevo sistema de tributación de los incrementos de patrimonio y se deflacta la tarifa del impuesto a partir del 1 de enero de 1998. En el impuesto sobre el patrimonio se establece una deducción de la cuota aplicable a los útiles de trabajo y a las participaciones de entidades que cumplan determinadas condiciones. Las principales modificaciones en el impuesto sobre sociedades afectan a la doble imposición y a la deducción por creación de empleo e incluyen una serie de mejoras técnicas. Por último, en el impuesto sobre sucesiones se equipara la tributación derivada de la consolidación del dominio cuando éste se desmembró a título gratuito con la ya vigente a efectos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales cuando la desmembración lo fue a título oneroso.

Dentro del capítulo de impuestos, la ley extremeña 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, crea el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Se trata de un impuesto que grava los elementos patrimoniales (instalaciones y estructuras destinadas a actividades de producción, almacenaje, transformación y transporte efectuado por elementos fijos del suministro de energía eléctrica, así como los elementos fijos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas) afectos a la realización de actividades que incidan en el medio ambiente. Constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de los citados elementos patrimoniales.

En otro orden de consideraciones, durante 1997 ha continuado el proceso de adaptación de las leyes de tasas y precios públicos autonómicas a la doctrina derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre. Concretamente, se han aprobado en este sentido cinco leyes generales de tasas y precios públicos: se trata de las leyes 2/1997, de 3 de junio, de tasas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; 7/1997, de 29 de octubre, de tasas, precios públicos y contribuciones especiales de Murcia; 12/1997, de 23 de diciembre de tasas de la Generalidad Valenciana; 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid y 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña. Esta última ley ha venido a sustituir la regulación provisional contenida en la Ley catalana 17/1996, de 27 de diciembre, que ya fue objeto de comentario en el Informe correspondiente a 1996.

Junto a estas leyes, cuatro Comunidades han regulado mediante ley singular la tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y otros productos de origen animal. Se trata de las Comunidades de Aragón (ley 4/1997, de 19 de junio), de Castilla y León (ley 2/1997, de 24 de marzo), de la Comunidad Valenciana (ley 10/1997, de 16 de diciembre) y de la Comunidad de Islas Baleares (ley 1/1997, de 20 de mayo). Dichas leyes singulares se suman así a las normas que sobre dicha tasa se contienen en leyes de acompañamiento de algunas Comunidades y a las que ya hemos hecho mención anteriormente. En cualquier caso, y como ya se ha señalado, se trata de disposiciones que pretenden adecuar la normativa vigente a las últimas prescripciones de las directivas eurocomunitarias en esta materia.

Para cerrar el capítulo de las tasas hay que hacer referencia a algunas leyes sectoriales que incluyen la previsión de determinadas tasas. Así, las leyes catalanas 1/1997, de 24 de marzo, de equipamientos comerciales, que establece una tasa por la tramitación de la licencia comercial para la instalación de grandes establecimientos comerciales, y 14/1997, de 24 de diciembre, de creación del Servicio Catalán de Tráfico, que establece determinadas tasas por los servicios y actividades que presta dicho organismo. Igualmente, la ley gallega 10/1997, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos, prevé determinadas tasas por la prestación de servicios de gestión de residuos, y las leyes forales navarras 4/1997, de 10 de marzo y 7/1997, de 9 de junio, actualizan y modifican determinadas tasas por servicios administrativos y para vehículos agrícolas.

Finalmente, hay que destacar cuatro leyes específicas: la Ley aragonesa 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma, en la que se crea un canon de saneamiento, cuyo hecho imponible es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua de cualquier naturaleza o de su propio vertido; la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, en la que se establece un gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil; la Ley murciana 4/1997, de 24 de julio, de construcción y explotación de infraestructuras de la región de Murcia, en la que se preve la financiación de estas obras mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios que resulten especialmente beneficiados por las mismas, y la Ley asturiana 4/1997, de 18 de diciembre, sobre fijación en el 33% del recargo sobre la cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas.

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

Dentro del grupo de leyes que implican desarrollo o aplicación del marco jurídico general de las haciendas públicas autonómicas hay que incluir como ley principal la ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha. Mediante esta ley, finalmente, dicha Comunidad dispone de un instrumento normativo general de ordenación de la actividad económico-financiera y presupuestaria. Igualmente, pueden incluirse en este apartado las leyes vascas 12 y 13/1997, ambas de 10 de octubre, mediante las cuales se aprueban la liquidación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1994 y 1995, respectivamente, y la Ley Foral 5/1997, de 24 de marzo, de aprobación de las cuentas generales de Navarra para 1995.

En un segundo grupo hay que considerar aquellas leyes que constituyen aplicación directa o complemento de las leyes de presupuestos. Hay que incluir aquí la Ley vasca 5/1997, de 30 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados y las leyes canarias 10/1997, de 9 de julio, y 12/1997, de 2 de diciembre. Mediante la primera de ellas se aprueba una modificación parcial de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1997, en relación a las inversiones de las Universidades de La Laguna y de las Palmas de Gran Canaria; mediante la segunda se aprueba el presupuesto del ente

público Radiotelevisión Canaria para 1997. Igualmente, hay que incluir en este apartado la Ley 16/1997, de 27 de junio, de la Comunidad de Madrid, por la que se autoriza la renovación de avales concedidos a favor de las entidades Promoción Social de Viviendas, Sociedad Cooperativa e Iniciativas y Gestión de Servicios Urbanos, SA.

En un tercer grupo habría que situar las leyes que afectan al patrimonio y a la empresa pública de las Comunidades Autónomas. Como leyes patrimoniales, hay que citar la Ley 9/1997, de 20 de noviembre, de la Comunidad de Castilla-La Mancha, en virtud de la cual se cede una finca para la construcción de un hospital en Ciudad Real; la Ley 5/1997, de 25 de junio, que autoriza la enajenación de participaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la sociedad anónima Grupo Berberana; las Leyes madrileñas 14/1997, de 19 de junio, autorizando la subscripción de acciones de una ampliación de capital de la empresa pública Deporte y Montaña, SA y 21 y 22/1997, ambas de 12 de noviembre, por las que se autoriza al canal de Isabel II para la suscripción de acciones de una ampliación de capital de la empresa pública Madrid 112, SA y para la adquisición de acciones de Multipark Madrid, SA, y la Ley Foral 6/1997, de 28 de abril, por la que se autoriza al Gobierno de Navarra la aportación de terrenos de polígonos industriales a la sociedad que se constituya para la promoción de suelo industrial. En el ámbito de la empresa pública, figuran la Ley de Castilla-La Mancha 11/1997, de 17 de diciembre, de creación de la empresa pública Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, la Ley 1/1997, de 24 de febrero, de Castilla y León, por la que se extingue la empresa pública «Quinto centenario del Tratado de Tordesillas, SA», y la Ley de Cataluña 9/1997, de 23 de junio, sobre participación de la Generalidad en sociedades mercantiles y civiles y modificación de la leyes de patrimonio, de finanzas públicas y del estatuto de la empresa pública catalana.

Un comentario particular merecen las leyes aprobadas durante 1997 en materia de subvenciones y haciendas locales. En materia de subvenciones, las dos leyes más relevantes son, sin duda, las leyes generales que regulan el régimen jurídico de las subvenciones de la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 8/1997, de 9 de junio) y de la Comunidad del País Vasco (Ley 7/1997, de 19 de junio). Ambas Comunidades se suman así al planteamiento iniciado hace ya dos años por la Comunidad Autónoma de Madrid (Ley 2/1995, de 8 de marzo), en el sentido de disponer de una norma con rango de ley que regule con carácter general el régimen jurídico y el ciclo procedimental completo de las ayudas y subvenciones de cada Comunidad. Dentro de este mismo apartado, pero ya como leyes singulares o sectoriales que contienen o regulan ayudas o subvenciones, hay que incluir la Ley aragonesa 10/1997, de 17 de noviembre, por la que se instrumenta la aplicación del plan estratégico del Bajo Ebro aragonés, la Ley catalana 10/1997, de 3 de julio, de regulación de la renta mínima de inserción, la Ley madrileña 7/1997, de 17 de febrero, de modificación de la ley de ayudas a las víctimas del terrorismo y, por último, la Ley Foral navarra 2/1997, de 27 de febrero, sobre ayudas a la promoción de polígonos de actividades económicas de ámbito local.

En materia de haciendas locales, la Ley 1/1997, de 31 de marzo, de saneamiento de las haciendas locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se configura como ley de carácter general. Más específicas son la Ley aragonesa 1/1997,

de 14 de enero, del fondo autonómico de inversiones municipales de Aragón, la Ley vasca 1/1997, de 20 de febrero, de regulación de la consignación de cantidades en los presupuestos municipales con destino al patrimonio municipal del suelo y el paquete de leyes forales navarras constituido por las leyes 15 y 16/1997, ambas de 2 de diciembre, por las que concede un aplazamiento de amortizaciones del anticipo concedido al Ayuntamiento de Pamplona y se establece la carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona respectivamente, y las leyes 23 y 24/1997, ambas de 30 de diciembre, por las que se establece la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para 1998 y 1999 y se aprueba el Plan especial 1997-1999 en materia de infraestructuras locales.

Por último, y como ley de especial significación hay que citar la Ley 14/1997, de 10 de octubre, dictada como consecuencia de la modificación del Concierto económico vasco y de la nueva metodología del cupo vasco para el quinquenio 1997-2001. En coherencia con las modificaciones anteriormente señaladas, la ley citada aprueba la adaptación de la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios de 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

Normas reglamentarias

Tres ámbitos destacan en la producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas a lo largo de 1997.

En el primer ámbito hay que incluir las disposiciones de fomento de los diferentes sectores: agricultura, fomento del empleo y de la economía social, vivienda, suelo, servicios sociales, transportes, turismo, etc. Como disposición específica merece ser destacado el Decreto foral navarro por el que se regula el organismo pagador de las ayudas del Feoga-Garantía de la Comunidad foral de Navarra.

En segundo lugar, hay que reseñar las disposiciones reglamentarias de desarrollo o complemento de las leyes de hacienda o de presupuesto del ejercicio. Además de las disposiciones que autorizan las emisiones de deudas aprobadas con carácter general en las leyes de presupuesto pueden destacarse como disposiciones significativas del año 1997: el amplio Decreto de desarrollo de la ley de finanzas y de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; en Canarias, la aprobación del reglamento orgánico y funcional de la Intervención General; en Andalucía, el Decreto sobre gastos de anualidades futuras con motivo de la incorporación de nuevos mecanismos de financiación procedentes de la Unión Europea y el Decreto sobre competencias de los órganos de la Junta de Andalucía en materia de pagos, cauciones y depósitos; en la Comunidad Valenciana, el Decreto de creación de una comisión especial sobre el euro; en Extremadura, el Decreto que regula el procedimiento de devolución de subvenciones pagadas indebidamente y el Decreto sobre determinación del destino del patrimonio de las extintas cámaras agrarias locales, que desarrolla la Ley 3/1997 y, por último, en Galicia, el Decreto regulador del régimen de prórroga presupuestaria ante la falta de presupuesto aprobado para 1998.

Finalmente, en el ámbito tributario, hay que destacar en la Comunidad Autónoma de La Rioja el Decreto que aprueba el reglamento del régimen económico y financiero del canon de saneamiento de la Comunidad; en Extremadura, el Decreto regulador de la encomienda de funciones de gestión y liquidación de tributos cedidos a las oficinas de distrito hipotecario a cargo de los registradores de la propiedad y mercantiles y, en Navarra, el reglamento del impuesto sobre sociedades y el Decreto foral que desarrolla la Ley foral 23/1996, de actualización de valores.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1995

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1995 tuvieron un importe previsto de 7.719.716 millones de pesetas. Su ejecución durante el ejercicio dio como resultado unos derechos liquidados de 7.879.831 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 7.709.222 millones de pesetas.

En el cuadro 1 se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y de gastos para cada Comunidad Autónoma, y se comparan con las previsiones iniciales. Los ingresos se presentan en términos de derechos liquidados y los gastos en términos de obligaciones reconocidas.

Debe señalarse, que a efectos de homogeneización, y al igual que en los anteriores Informes, las cifras no incluyen los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado y que posteriormente transfieren a las Corporaciones Locales de su territorio, por lo que también figuran en el presupuesto de gastos. Dado que sólo algunas Comunidades Autónomas incluyen estas dotaciones en la ejecución presupuestaria, se ha optado por excluirlas del análisis para comparar así datos más homogéneos.

Por otra parte, hay que recordar también que las cifras que se presentan incluyen los ingresos y gastos en términos consolidados, es decir, la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros y las entidades gestoras de la Seguridad Social en las Comunidades que para gestionar estos servicios transferidos las hayan creado.

El resultado de las liquidaciones de los ingresos y de los gastos muestra que, para el conjunto de Comunidades Autónomas, los derechos liquidados han crecido un 6,9% con respecto al año anterior y las obligaciones reconocidas un 5,7%. Estas tasas de crecimiento son inferiores a las registradas en el año 1994, cuando tanto los ingresos como los gastos crecieron un 8,4%. Por Comunidades Autónomas estos aumentos son distintos y en algunos casos resultan excepcionales. En relación con los ingresos destacan los aumentos de las Comunidades de Extremadura (19,4%), Comunidad Valenciana (12,1%) y los de Madrid y Castilla y León, ambos del 11,2%. En el apartado de los gastos debe destacarse el crecimiento de las Comunidades de Extremadura (26,8%), Canarias (22,9%) y La Rioja (13,1%).

Con respecto a los ingresos, en el cuadro 2 se presentan los derechos liquida-

dos por cada Comunidad Autónoma en el año 1995 separando los siguientes grupos de ingresos: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos.

Antes de analizar esta clasificación de ingresos autonómicos hay que realizar la siguiente precisión. Aunque a partir del año 1994 las Comunidades Autónomas de régimen común pueden participar en un 15% de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por los residentes en su territorio, este ingreso no puede ser identificado en la liquidación de los ingresos de las Comunidades Autónomas. Ello es así debido al sistema de recepción de estos recursos, que hace que esta participación en las cuotas líquidas del IRPF no pueda conocerse hasta que no se proceda a la liquidación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

Las características más importantes de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos del 1995 son las siguientes:

– La elevada cuantía de las transferencias como fuente de financiación. Para el año 1995 las transferencias corrientes representaron el 62,5% del total de los recursos y las de capital un 7,8%.

– En las Comunidades de régimen foral se observan claramente las diferencias entre Navarra y el País Vasco como consecuencia de que Navarra recauda y gestiona los tributos concertados, mientras que en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que disponen de los tributos concertados y la Comunidad Autónoma se financia, básicamente, a través de transferencias procedentes de dichas diputaciones forales. En el año 1995 las transferencias corrientes representaron un 81,1% en el País Vasco. En cambio, en Navarra, representaron solamente un 6,5%.

– En las Comunidades de régimen común, y debido al sistema de financiación, se observa que las transferencias corrientes tienen un peso relativamente más elevado en las Comunidades del artículo 151, es decir, en las de mayor nivel competencial. En el grupo de estas Comunidades las transferencias corrientes representan un 66,3% de sus ingresos. Debe señalarse que en algunas Comunidades de menor nivel competencial las transferencias también tienen un peso elevado, pero debido en este caso a la inclusión de los ingresos procedentes de fondos europeos, especialmente del FEOGA-Garantía.

– Con respecto a las transferencias de capital es destacable la importancia relativa que tienen en determinadas Comunidades Autónomas, mientras que en otras el peso es bajo. La mayor o menor importancia de estas transferencias, al margen del volumen global de ingresos determinado por el nivel competencial, se debe a si son beneficiarias o no del Fondo de Compensación Interterritorial y de los fondos europeos. Por ejemplo en Extremadura, estas transferencias de capital suponen un 40,2% de los ingresos, en Asturias el 17,3%, en Murcia el 15,7%, en Castilla y León un 15,1% y en Castilla-La Mancha un 14,5%.

– Los ingresos tributarios representan el 17,3% de los ingresos liquidados en el año 1995. Mientras que en Navarra estos ingresos representan un 79,1% del total, en el conjunto de Comunidades de régimen común representan un 17%. En las Comunidades uniprovinciales estos ingresos representan un 35,7% y en

las pluriprovinciales del mismo nivel competencial el 17,6%. En las Comunidades de mayor nivel de competencias el porcentaje es del 14%.

– Los ingresos financieros tienen una importancia relativa del 11,3% del total de los recursos liquidados en el año 1995. Este porcentaje es muy distinto entre las Comunidades Autónomas, puesto que en algunas alcanza más del 20% de los ingresos y en otras menos del 5%.

Con relación a estos ingresos debe observarse el endeudamiento en términos netos, es decir, descontando las amortizaciones efectuadas durante el ejercicio. Este endeudamiento neto representa el volumen de deuda que a final de año se ha sumado a la deuda acumulada de la Comunidad. Así, en términos netos el importe de la deuda es de 562.566 millones de pesetas, cifra que representa un 7,1% de los derechos liquidados durante este ejercicio.

En lo que se refiere a la liquidación de los gastos autonómicos, en el cuadro 3 se presentan las liquidaciones para el año 1995, separando los siguientes grupos de gastos: gastos de funcionamiento, transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

Los rasgos característicos que se constatan en estas liquidaciones presupuestarias son los siguientes:

– Los gastos de funcionamiento son relativamente importantes en las Comunidades de mayor nivel competencial. Tal como se ha mostrado en las liquidaciones presupuestarias analizadas en Informes precedentes, los gastos de funcionamiento representan más de la mitad de los gastos de las Comunidades del artículo 151. Concretamente, y para el año 1995, estos gastos representan en dichas Comunidades Autónomas el 52,5% del total de gastos. En las Comunidades de menor nivel competencial se observa que el peso relativo es del 21,4% en las pluriprovinciales y del 34,2% en las uniprovinciales.

– Las transferencias corrientes tienen un peso relativo del 24,2% del total de gastos. Este porcentaje es, sin embargo, muy distinto entre Comunidades Autónomas, puesto que en algunas estos gastos representan casi la mitad de sus gastos, mientras que en otras Comunidades el peso es sólo ligeramente superior al 10%.

– Los gastos de capital representan en conjunto un 19,7% del total. En general hay que señalar la importancia de estos gastos en las Comunidades de menor nivel de competencias, destacando el caso de Comunidades como Extremadura donde abarcan el 56,3% del total.

– Con respecto a la carga financiera de la deuda, se constata un peso en el total de gastos del 8,5%. En las Comunidades uniprovinciales el peso de este tipo de gastos es relativamente superior al de las demás Comunidades, puesto que en total representan el 14,5% de los gastos, mientras que en las pluriprovinciales con el mismo nivel de competencias representan el 6,9%.

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera, que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit no financiero.

La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro corriente o ahorro bruto, y representa los ingresos que pueden ser utilizados para financiar las

operaciones de capital. Estas operaciones de capital se pueden financiar, pues, con este ahorro, con los ingresos de capital y por último, con el déficit no financiero.

Los datos de la liquidación del año 1995 muestran que el ahorro ha financiado el 33,7% de los gastos de capital, los ingresos de capital han financiado el 43,1% y el déficit ha financiado el 23,2%. Con respecto a los resultados del año anterior se observa un mayor peso de los ingresos de capital, que ha permitido reducir el déficit en el resultado del ejercicio de 1995.

Sin embargo, estos porcentajes son muy distintos entre Comunidades Autónomas. Las Comunidades forales son las que tienen más capacidad de ahorro, ya que éste llega a financiar el 62,2% de los gastos de capital. En cambio, en las Comunidades uniprovinciales el peso de esta fuente de financiación es del 42,2%, en las pluriprovinciales del 39,8% y en las del artículo 151 del 24,2%.

Los ingresos de capital son particularmente elevados en las Comunidades pluriprovinciales: más de la mitad de los gastos de capital se financian con estos ingresos. En las Comunidades de mayor nivel competencial tienen un peso del 46,4% y en las uniprovinciales del 34,5%.

Por otra parte, son las Comunidades de mayor nivel competencial las que tienen que recurrir al déficit de forma más importante. En las Comunidades de régimen común de mayor nivel competencial el déficit financia el 29,4% de los gastos de capital y en las Comunidades forales el 21,8%, pero mientras en Navarra sólo financia el 9,4% de los gastos de capital, en el País Vasco financia el 28,4%.

Ciertamente, el peso del déficit se ha reducido con respecto al año anterior, ya que en el año 1994 en algunas comunidades el déficit financiaba más de la mitad de los gastos de capital. Para el año 1995 hay que destacar la Comunidad de Madrid, en la que el déficit representa el 49,6% de los gastos de capital. En Cataluña representa el 39,5%, en Galicia el 33,3%, en Canarias el 29,2% y en el País Vasco el 28,4%.

En el año 1995 las Comunidades Autónomas han liquidado unos presupuestos con un déficit de 353.654 millones de pesetas. Esta cifra representa una importante disminución con respecto al déficit del año anterior, concretamente del 27,5%. Este proceso de reducción del déficit, ya observado en años anteriores, supone una mejora de las cuentas de las Administraciones autonómicas y está en consonancia con los condicionantes establecidos en el acuerdo de Maastricht para poder acceder a la Unión Monetaria. Debe recordarse en este sentido que el límite correspondiente al déficit es el 3% del PIB en el año 1997. Para conseguir la reducción del déficit se establecieron unos escenarios presupuestarios de las Comunidades Autónomas, con el fin de conducir las cuentas de estas Administraciones hasta el límite correspondiente. Hay que señalar, sin embargo, que los importes de déficit que aparecen en el cuadro 5 y que se analizan en este Informe, no se corresponden exactamente con los que se deben computar a efectos de Maastricht, pues en este último caso no se consideran los organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero, limitándose solamente al ámbito «Administración pública».

En el cuadro 5 se muestran los déficits liquidados en cada Comunidad Autónoma en millones de pesetas y en pesetas por habitante. Para el conjunto de

Comunidades el déficit por habitante es de 8.944 pesetas, siendo más elevado en las Comunidades de mayor nivel competencial. Así, en las de régimen común es de 11.628 pesetas per cápita y en las de régimen foral de 13.053 pesetas. Para las Comunidades con menor nivel de competencias, se constata que en las uniprovinciales el déficit es de 5.636 pesetas/habitante y en las pluriprovinciales de 3.073 pesetas/habitante. Por último, se observa que un total de 3 Comunidades han saldado sus cuentas con superávit: Asturias, Cantabria e Islas Baleares.

CUADRO 1

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1995 (MPTA) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas
CA RÉGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Asturias	107.068	121.317	109.097
Cantabria	43.855	37.113	39.445
Madrid	419.938	362.735	379.919
Murcia	83.200	78.159	74.636
La Rioja	31.838	30.425	30.973
Total	685.899	629.749	634.070
B) Pluriprovinciales			
Con competencias en educación y sanidad			
Andalucía	1.606.891	1.681.669	1.646.196
Canarias	435.455	441.391	457.516
Cataluña	1.530.016	1.720.066	1.583.428
Comunidad Valenciana	857.665	835.509	841.195
Galicia	721.997	702.398	700.403
Total	5.152.023	5.381.033	5.228.738
Con competencias comunes			
Aragón	147.580	127.749	138.271
Islas Baleares	53.893	57.035	53.164
Castilla y León	331.361	347.604	346.220
Castilla-La Mancha	249.862	257.359	257.915
Extremadura	189.537	132.660	127.327
Total	972.233	922.407	922.897
CA RÉGIMEN FORAL			
Navarra	243.095	257.708	239.898
País Vasco	666.466	687.864	683.619
Total	909.561	946.642	923.517
TOTAL	7.719.716	7.879.831	7.709.222

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1995 (MPTA)

	ingresos tributarios	transferen. corrientes	transferen. capital	ingresos financieros	otros ingresos	TOTAL
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	27.948	37.687	21.011	33.245	1.426	121.317
Cantabria	13.732	21.004	1.301	74	1.003	37.113
Madrid	150.208	139.559	22.591	38.600	11.776	362.735
Murcia	23.558	33.763	12.293	8.002	543	78.159
La Rioja	9.380	15.708	2.514	1.886	937	30.425
Total	224.825	247.721	59.711	81.808	15.684	629.749
B) Pluriprovinciales						
Con competencias en educación y sanidad						
Andalucía	155.561	1.247.054	138.935	134.616	5.503	1.681.669
Canarias	114.298	270.867	36.003	16.603	3.620	441.391
Cataluña	280.376	962.230	83.841	371.837	21.782	1.720.066
Comunidad Valenciana	144.760	590.634	45.940	50.821	3.354	835.509
Galicia	59.936	498.512	75.349	62.806	5.796	702.398
Total	754.932	3.569.297	380.069	636.682	40.055	5.381.033
Con competencias comunes						
Aragón	32.800	83.533	8.342	458	2.617	127.749
Islas Baleares	31.405	17.510	3.373	4.609	138	57.035
Castilla y León	53.981	212.218	52.443	21.212	7.750	347.604
Castilla-La Mancha	29.132	172.674	37.354	13.320	4.879	257.359
Extremadura	15.438	49.048	53.288	12.604	2.282	132.660
Total	162.755	534.982	154.799	52.204	17.666	922.407
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	204.701	16.697	3.664	27.240	6.476	258.778
País Vasco	14.509	558.159	19.078	88.714	7.403	687.864
Total	219.210	574.856	22.742	115.954	13.879	946.642
TOTAL	1.361.722	4.926.856	617.321	886.648	87.284	7.879.831

CUADRO 3

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1995 (MPTA)

	gastos de funcionam.	transferen. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros gastos	TOTAL
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	20.933	14.006	46.144	13.891	14.124	109.097
Cantabria	14.091	4.212	6.437	13.568	1.137	39.445
Madrid	149.546	75.035	105.916	48.836	586	379.919
Murcia	21.103	14.883	26.123	12.364	164	74.636
La Rioja	11.045	5.632	10.621	3.474	201	30.973
Total	216.718	113.768	195.241	92.133	16.211	634.070
B) Pluriprovinciales						
Con competencias en educación y sanidad						
Andalucía	916.397	341.415	282.899	103.862	1.623	1.646.196
Canarias	257.362	96.040	85.420	16.569	2.126	457.516
Cataluña	776.319	357.695	208.843	213.009	27.562	1.583.428
Comunidad Valenciana	430.976	226.237	128.032	48.960	6.990	841.195
Galicia	363.011	127.908	152.427	53.622	3.436	700.403
Total	2.744.064	1.149.295	857.621	436.022	41.737	5.228.738
Con competencias comunes						
Aragón	33.909	64.491	22.382	16.935	555	138.271
Islas Baleares	15.225	6.030	26.378	4.801	729	53.164
Castilla y León	77.334	140.657	108.672	18.042	1.514	346.220
Castilla-La Mancha	41.869	120.896	82.196	12.403	551	257.915
Extremadura	29.123	13.035	71.714	11.325	2.130	127.327
Total	197.460	345.109	311.343	63.506	5.479	922.897
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	94.704	77.802	54.635	12.619	138	239.898
País Vasco	320.036	176.417	102.321	49.329	35.516	683.619
Total	414.741	254.219	156.955	61.948	35.654	923.517
TOTAL	3.572.983	1.862.391	1.521.159	653.609	99.080	7.709.222

CUADRO 4

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1995 (MPTA)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit no finan.
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	66.283	40.738	25.545	21.789	46.144	1.190
Cantabria	35.738	22.525	13.213	1.301	6.437	8.077
Madrid	294.836	270.729	24.107	29.299	105.916	-52.510
Murcia	57.782	45.021	12.761	12.375	26.123	-987
La Rioja	25.909	18.772	7.137	2.630	10.621	-854
Total	480.548	397.785	82.763	67.394	195.241	-45.084
B) Pluriprovinciales						
Con competencias en educación y sanidad						
Andalucía	1.407.061	1.328.670	78.391	139.993	282.899	-64.516
Canarias	388.415	364.290	24.125	36.373	85.420	-24.922
Cataluña	1.251.080	1.221.854	29.226	97.149	208.843	-82.468
Comunidad Valenciana	636.240	599.865	36.375	78.489	152.427	-37.563
Galicia	663.581	624.191	39.390	45.971	128.032	-42.671
Total	4.346.377	4.138.870	207.506	397.975	857.621	-252.139
Con competencias comunes						
Aragón	118.131	108.194	9.937	9.160	22.382	-3.285
Islas Baleares	49.053	25.755	23.298	3.373	26.378	293
Castilla y León	267.795	229.778	38.018	58.596	108.672	-12.059
Castilla-La Mancha	203.985	168.645	35.340	40.054	82.196	-6.802
Extremadura	66.191	48.738	17.453	53.865	71.714	-396
Total	705.155	581.110	124.045	165.048	311.343	-22.249
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	226.193	182.031	44.162	5.345	54.635	-5.128
País Vasco	579.292	525.881	53.410	19.858	102.321	-29.053
Total	805.485	707.913	97.572	25.202	156.955	-34.181
TOTAL	**6.337.564**	**5.825.678**	**511.887**	**655.619**	**1.521.159**	**-353.654**

CUADRO 5

DÉFICIT LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 1995

		MPTA	PTA/hab.
CA RÉGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Asturias		1.190	1.094
Cantabria		8.077	15.314
Madrid		-52.510	-10.455
Murcia		-987	-900
La Rioja		-854	-3.223
	Total	-45.084	-5.636
B) Pluriprovinciales			
Con competencias en educación y sanidad			
Andalucía		-64.516	-8.917
Canarias		-24.922	-15.513
Cataluña		-82.468	-13.541
Comunidad Valenciana		-37.563	-9.369
Galicia		-42.671	-15.558
	Total	-252.139	-11.628
Con competencias comunes			
Aragón		-3.285	-2.766
Islas Baleares		293	386
Castilla y León		-12.059	-4.807
Castilla-La Mancha		-6.802	-3.972
Extremadura		-396	-370
	Total	-22.249	-3.073
CA RÉGIMEN FORAL			
Navarra		-5.128	-9.851
País Vasco		-29.053	-13.847
	Total	-34.181	-13.053
TOTAL		-353.654	-8.944

LAS ELECCIONES GALLEGAS DE 1997

Francesc Pallarès

El marco político

El domingo 19 de Octubre de 1997 se celebraron las quintas elecciones autonómicas en Galicia, para elegir a los 75 diputados que componen el Parlamento gallego.

Son las primeras elecciones autonómicas que se celebran después del acceso del Partido Popular al gobierno central, partido que ha venido gobernando en Galicia con mayoría absoluta desde 1989.

Las situaciones de falta de mayoría absoluta desde 1993, primero con el PSOE y, desde 1996 con el PP, se han solventado sobre la base de pactos con partidos nacionalistas (CiU, PNV, CC) ofreciéndoles posibilidades de negociar determinados temas *propios* con el gobierno central. La política de CiU, PNV y CC en su relación de apoyo al gobierno central ha creado una expectativa de valor añadido a las formaciones de ámbito autonómico, mientras esta política del PP ha levantado recelos en sectores afines al gobierno y ha desatado fuertes críticas de las formaciones estatales, principalmente el PSOE.

En este contexto general las elecciones gallegas eran un primer test en relación a la actuación del PP como partido de gobierno a nivel central, pero también eran un referente sobre la capacidad de los partidos estatales para continuar estructurando y determinando el proceso político en Galicia; o dicho de otra manera, eran un referente sobre el auge de opciones de ámbito autonómico. La expectativa en relación a los resultados del BNG no se explicaba en clave exclusivamente gallega, sino en relación a su impacto sobre el proceso político en el estado de las autonomías, y las tendencias de fondo que pudiera indicar. No debe olvidarse que Galicia era la única de las tres comunidades históricas donde los PANE, y más específicamente, las formaciones nacionalistas, no habían jugado hasta entonces prácticamente ningún papel.

Por su parte, a nivel gallego las elecciones se configuraron casi como un plebiscito entorno a la figura de Fraga.

La campaña y las fuerzas políticas

Contradiciendo las expectativas que parecían abiertas en su inicio la legislatura 1993-97 no ha sido la de sucesión de Fraga, que vuelve a ser candidato indiscutido en el PP, además de tener un amplio reconocimiento en la opinión pública. Plantea una campaña moderada, basada sobre todo en la rentabilización de su

acción de gobierno. De todas maneras, a pesar de la amplia victoria que le conceden las encuestas, también previene contra la hecatombe que supondría un «desgobierno»(sic) de la izquierda y plantea la mayoría absoluta del PP como única garantía para que aquello no ocurra. La plana mayor del gobierno central del PP, incluido su Presidente, participa en la campaña gallega apoyando a Fraga.

Sin embargo, el aspecto más relevante en las candidaturas en estas elecciones es la coalición entre el Partido Socialista de Galicia (PSdG), Esquerda Unida-Esquerda Galega (EU-EG) y Os Verdes (OV). Por primera vez en España estas fuerzas políticas se presentaban conjuntamente en unas elecciones de tipo legislativo (autonómicas o generales), y los problemas y conflictos en su gestación y sus expectativas de evolución se convierten en foco de interés dentro y fuera de Galicia. Intereses diversos convergen en la formación de esta coalición.

El PSG intentaba polarizar la oposición no-nacionalista ante el creciente auge del BNG. A una situación de debilidad política y organizativa de los socialistas en Galicia, se añadían las dificultades por las que atravesaba el PSOE en España. Después del fuerte descenso en las autonómicas de 1993, para el PSdG esta alianza formaba parte de un intento de aglutinar fuerzas a fin de no perder la posición de principal alternativa al PP, al mismo tiempo que para introducir elementos de renovación. Así siglas y logotipo de la coalición eran compartidos en plano de igualdad por los tres integrantes. De todas maneras el PSdG lideraba política y electoralmente la coalición. El ex-ministro Abel Caballero es el candidato a Presidente de la Xunta, pero cuenta con escaso arraigo en la política gallega. El apoyo del carismático alcalde de La Coruña y secretario general del PSdG, Francisco Vázquez, así como la presencia de EU-EG y de Os Verdes, intentaban dar fuerza política y atractivo a la coalición. También los líderes estatales del PSOE participaron en la campaña, habiendo resultado polémicas las intervenciones de Felipe González y Alfonso Guerra.

Por su parte, EU-EG, liderada por el histórico dirigente Anxel Guerreiro, buscaba una vía para salir de su continuada marginación pues hubiera necesitado un problemático avance de casi 2 puntos en La Coruña y Pontevedra para llegar al umbral mínimo del 5% que permite optar a escaños, objetivo que era prácticamente imposible en las circunscripciones de Lugo y Orense. El sector mayoritario de EU-EG veía en esta coalición la posibilidad de conseguir escaños y poder intervenir más eficazmente en la política gallega. El acuerdo con el PSdG garantizaba prácticamente al menos dos diputados a EU-EG correspondiéndole el candidato número dos por La Coruña y el número tres por Pontevedra. Además, una vez elegidos los diputados de EU-EG podrán formar grupo parlamentario propio o integrarse en el mixto (en el que seguramente estarían solos). Esta política de EU-EG de aproximación a los socialistas – defendida por la dirección y el sector mayoritario – fue tajantemente desautorizada por la dirección central de IU, consumándose finalmente la ruptura.

La campaña de la coalición plantea la utilidad del propio voto intentando crear la expectativa de una posible pérdida de la mayoría absoluta del PP, pero no recogen la propuesta de pacto postelectoral con el BNG, interesados en desmarcarse de una fuerza que perciben como competidora. Sus ataques van dirigidos, por una parte, contra el PP y el pasado franquista de Fraga, pero también

contra el BNG entendido como competidor al alza entre el electorado progresista intentando evitar verse sobrepasado por éste.

Por su parte, sobre la base del sector minoritario de EU-EG, la dirección central de IU impulsa la presentación de candidaturas de IU, que se debe abordar de manera precipitada e improvisada. Manuel Peña Rey era su principal candidato.

Finalmente el BNG, de la mano de su líder tradicional, Xosé Manuel Beiras, continúa su tónica de moderación para sus planteamientos nacionalistas y de izquierdas. Centra su campaña en las críticas a Fraga y al PP y, con la expectativa del nuevo avance que les auguraban los sondeos de opinión, plantea la posibilidad de formar una coalición con PSG-EU en el caso de que el PP perdiera la mayoría absoluta.

Por otra parte, tal como sucedió en la anterior campaña, la utilización partidista de los medios de comunicación, especialmente los de titularidad pública, fue objeto de polémica. La oposición denunció reiteradamente el partidismo de TVG a favor del partido en el gobierno, atendiendo especialmente el amplio calendario de inauguraciones planteado por Fraga y computando este tiempo como información de la actividad institucional y no electoral.

Los resultados electorales

En el mismo sentido anunciado por las encuestas preelectorales, los aspectos más destacados de los resultados son:

– Rotunda victoria del PP (51,9%), manteniendo su elevado nivel de implantación y renovando su mayoría absoluta a pesar de perder 1 escaño.

– El BNG (25,5%) obtiene un nuevo e importante avance y se convierte en la segunda fuerza gallega.

– La coalición PSdG/EG/OV, con el 19,4% no alcanza ni el ya bajo nivel del PSdG en 1993, y quedan relegados al tercer lugar por primera vez desde la autonomía gallega.

Galicia*: Resultados de las elecciones autonómicas de 1997*

	1997	Dif. 1993	Diputados[1]
Participación	62,5	– 1,6	
	% s/votantes		
PP	51,9	– 0,0	42 (– 1)
BNG	24,7	+ 6,4	18 (+ 5)
PSdG/EG/OV	19,4	– 4,2	15 (– 4)
IU	0,9	– 2,2	-

Fuente: Xunta de Galicia. Resultados definitivos.

1. Por razón de la evolución del censo en Orense se elige ahora 1 diputado menos (14) que en 1993, eligiéndose 1 diputado más en Pontevedra (22).

La participación

El nivel de participación fue del 62,5% de los electores, algo más bajo que el de 1993.[2] Se trata de la primera inflexión a la baja (– 1,6) en la sostenida tendencia al alza que el nivel de participación venía registrando desde 1981. De todas maneras queda muy lejos del elevado abstencionismo que había caracterizado el comportamiento electoral en Galicia en los inicios del proceso democrático y de la autonomía gallega y se mantiene en los niveles de abstencionismo moderado respecto a la media española. El tiempo, una vez más desapacible, no fue óbice para conseguir una elevada tasa de participación en el contexto gallego. De todas maneras, la participación es sensiblemente inferior (-5) a la habida en las generales de 1996, manteniéndose así la pauta de menor participación en las autonómicas, como en todas las Comunidades Autónomas con excepción del País Vasco en algunas ocasiones.

Por circunscripciones, Lugo (65%) continúa manteniéndose como la más participativa, mientras Orense (63,7) se sitúa ya en segundo lugar, cuando durante muchos años había sido la más abstencionista. Esta última posición la ha heredado en los últimos años La Coruña (61,1% de votantes), en el marco, sin embargo, de la mayor homogeneidad en los niveles de participación de las 4 provincias que se ha venido produciendo paralelamente a la progresiva reducción del abstencionismo. Por su parte el incremento de la abstención en relación a las generales de 1996 ha sido más notorio en las circunscripciones más «urbanas» (La Coruña y Pontevedra) como viene siendo habitual entre elecciones generales y autonómicas, en el marco de la mayor oscilación coyuntural que caracteriza el comportamiento del electorado en las áreas urbanas.

La orientación del voto

El PP (51,93%) supera por unas pocas centésimas el ya elevado nivel de 1993 distanciando en 26 puntos al segundo partido. Tanto en porcentaje como en número absoluto de votos marca el nivel más alto alcanzado por un partido en Galicia desde 1977.

Por provincias, los mejores resultados los continúa obteniendo en Lugo y Orense (57-56%), las provincias más rurales y en las que el partido se apoya en estructuras de influencia personal (clientelar / caciquil) como las de Cacharro Pardo (en Lugo) y Baltar (en Orense). Es también en estas circunscripciones, y muy especialmente en Orense, donde es mayor su avance respecto a las anteriores autonómicas así como respecto a las generales de 1996. Por su parte los resultados en Pontevedra y La Coruña son tan sólo algo más bajos (50-49%), en el

2. Si bien en los primeros momentos a través de los medios de comunicación se expandió la idea de un aumento de la participación respecto a 1993, la posterior incorporación al escrutinio de los residentes ausentes (un total de 232.067 electores con muy bajo nivel de participación y que orientaron muy mayoritariamente su voto hacia el PP) introdujo algunas variaciones: la constatación de un nivel de participación inferior al publicado inicialmente, y el paso al PP de un escaño inicialmente atribuido al BNG.

marco de un amplio predominio del PP en toda Galicia. Su único retroceso relativo lo presenta en Pontevedra –la circunscripción con mayor volatilidad– junto a un mayor descenso de la abstención, el mayor avance del BNG y el menor retroceso del PSOE.

En conjunto estos resultados expresan la aprobación mayoritaria de la gestión de gobierno de PP y ratifican la confianza en la figura de Fraga como Presidente.

Como ya sucediera en 1993, el otro gran triunfador de estas elecciones, y la única fuerza que experimenta una mejora en su correlación de fuerzas es el **BNG**, que con su avance alcanza ya en estas elecciones el 25% de los votos.

En el marco de una avance generalizado en toda Galicia, los mejores resultados los alcanza en Pontevedra y La Coruña (26%), donde ya había obtenido mayor nivel de apoyo en 1993 y donde experimenta también su mayor avance (8-9 puntos). Como en las anteriores autonómicas también es en Lugo donde su nivel de voto es más bajo (20%), a pesar de un incremento de 4 puntos. Su avance, pues, se ha basado más en electorado urbano y, en conjunto, la implantación provincial del BNG queda ahora algo más desequilibrada que anteriormente.

Probablemente el deterioro sufrido en los últimos años por la imagen del PSOE junto a de los problemas del PSdG, así como la crisis y ruptura en EU-EG, no eran incentivos al voto a la coalición de izquierdas; más bien acrecentaban la utilidad del BNG como voto de oposición y alternativa de futuro. Por otra parte, su imagen de organización menos burocratizada, de liderazgo no convencional, de clara definición exclusivamente galleguista, constituían factores de atracción de electorados diversos hacia el BNG, que algunos han complementado con el valor añadido favorable a las opciones nacionalistas (o regionalistas) derivado del papel de CiU, PNV y CC en la política española. De esta manera si bien su electorado es muy diverso, tal como indican los datos de diversas encuestas, ha penetrado especialmente entre los jóvenes, así como en sectores profesionales y urbanos; sin olvidar su buena conexión con el mundo sindical, a través de su impulso y presencia dirigente en el principal sindicato de trabajadores de Galicia, la Confederación Intersindical Galega, así como en el sindicalismo agrario. En el marco de todo ello, pues, el BNG continua su tendencia ascendente desde 1985, aunque, como señalo más adelante, tiene varias incógnitas por despejar.

La coalición **PSdG/EG/OV** (19,4%) queda por debajo de las expectativas y es el peor resultado obtenido por los socialistas desde 1981. La coalición con EG y Os Verdes no sirve para remontar el vuelo después de la crisis y el fuerte retroceso de 1993. La ruptura en EU-EG también parece haber contribuido a este bajo nivel de voto: comparando el porcentaje conjunto de PSdG y EU-EG en 1993 y en 1997, el descenso real es de 6 puntos, mientras que el retroceso es de 4 puntos en relación al porcentaje de los socialistas en 1993. En definitiva, la operación no se salda precisamente con un éxito, al menos por lo que a apoyos electorales se refiere.

Por circunscripciones los resultados obtenidos por la coalición son muy homogéneos (19-20%), siguiendo la pauta de implantación del PSdG en los últimos tiempos. De todas maneras debe señalarse el mayor retroceso que experimenta en Orense –donde venía obteniendo sus mejores resultados desde 1993 (excepto en las Municipales)– paralelamente al mayor avance del PP y el menor del BNG.

Aparte de transferencias de voto del PSdG al PP, que las ha habido, a nivel general debe ponerse más el énfasis en el paralelismo de sentido contrario en las evoluciones del BNG y del PSdG. Al lado del respectivo avance y retroceso en relación a las autonómicas de 1993, puede observarse el fuerte y generalizado avance (+12,6) del BNG en relación a las generales de 1996, paralelo al también fuerte y generalizado descenso del PSdG (-14). Estos movimientos y los datos de encuesta sobre transferencia de votos entre elecciones vienen indicando últimamente la existencia de unas pautas de *voto dual* entre ambas opciones pero cuya consolidación para un plazo medio no puede darse todavía por hecha

Finalmente, IU tan sólo obtiene el 0'9% de los votos, perdiendo 2 puntos en relación al ya muy bajo nivel de apoyo obtenido en 1993. En cifras absolutas, consigue retener 14.000 votos, algo menos de 1/3 de los 45.000 que obtuvo en 1993. Los demás, se han dividido a partes aproximadamente iguales entre el voto a la coalición de izquierdas, el BNG y la abstención. La ruptura entre EG-IU parece haber perjudicado a ambas partes, como suele ser regla en los procesos de escisión.

El nivel institucional

El PP renueva cómodamente la mayoría absoluta con 42 escaños (sobre 75), aunque pierde 1 diputado respecto a la legislatura anterior.

La novedad en la cámara gallega se produce por la inversión de posiciones entre el BNG (pasa de 13 a 18 escaños) y el PSdG (pasa de 19 a 15). Por su parte, de estos 15 diputados de la coalición 2 corresponden a miembros de EG que ve así cumplido su objetivo de conseguir representación.

Por circunscripciones las pautas de distribución de los escaños de los tres partidos son muy parecidas, obteniendo todos mayor número de diputados en La Coruña y Pontevedra, y menos en Lugo y Orense. El PP es, ampliamente, el partido con mayor número de diputados en cada circunscripción, mientras el BNG supera al PSOE en la Coruña y Pontevedra, obteniendo ambos igual número de escaños en Lugo y Orense (con clara ventaja en votos del BNG).

Sobre esta mayoría se configura días después un gobierno monocolor del PP, presidido nuevamente por Fraga, cuya estabilidad política está asegurada salvo una improbable ruptura del PP gallego.

El sistema de partidos

Tras la apariencia de continuidad con la rotunda victoria de Fraga, la escena política gallega se mueve.

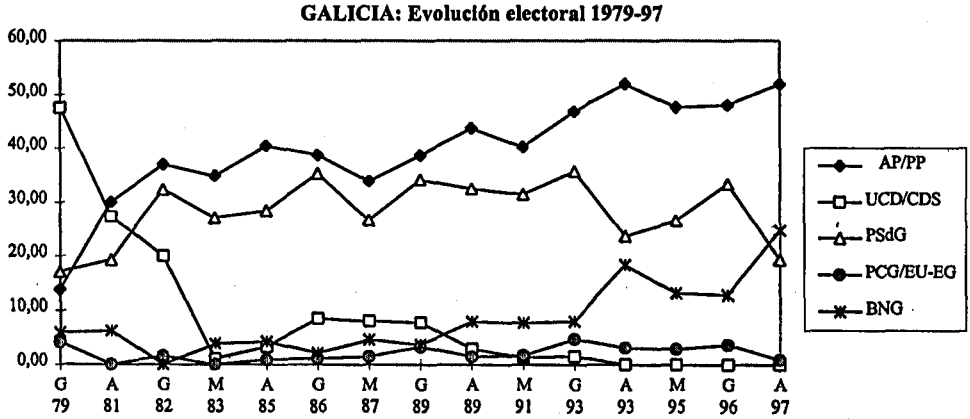
El sistema de partidos en Galicia está en fase de cambio desde las autonómicas de 1993. Acaba entonces una fase de cierto equilibrio bipartidista PP-PSdG, aunque siempre con ventaja para el PP, para entrar en una estructura «tripartita» con un partido predominante, el PP, que distancia ampliamente a las dos fuerzas secundarias, BNG y PSdG. El avance del PP hasta el nivel del 50% de los votos,

el retroceso del PSdG y la tendencia creciente de los nacionalistas del BNG son las principales características de esta fase. No puede predecirse sin embargo una estabilidad de este formato; diversos elementos confluyen en ello, de ámbito gallego unos y de ámbito general español otros.

En primer lugar, y especialmente cara a las próximas autonómicas, debe tenerse en cuenta el posible efecto del relevo de Fraga sobre el nivel de voto del PP, no pudiéndose descartar tampoco los derivados de hipotéticos conflictos internos para la sucesión de Fraga en el marco de la renovación del partido.

Ciertamente el PP gallego parece tener dificultades para la renovación de la antigua estructura del partido y hacerla más acorde con la nueva realidad electoral y el proyecto centrista, consiguiendo integrar en la estructura del partido a profesionales, jóvenes y electorado de núcleos urbanos. Hasta el momento estos problemas se han ido salvando electoralmente e internamente sobre el liderazgo y la figura de Fraga. De entre los líderes sobre los que existían expectativas para optar a la sucesión de Fraga, Romay Becaria había sido promovido como ministro de Sanidad y Consumo en el Gobierno español, manteniéndose en la política gallega como *conselleiro* de Política Territorial y como Secretario general del PP en Galicia, José Cuiña, representante del sector más galleguista y que al parecer no cuenta con el aval de la dirección central. También se ha situado en la lista de posibles sustitutos de Fraga el ministro para las Administraciones Públicas, Mariano Rajoy. Otros apuntan a una renovación más radical. En este marco las listas de candidatos presentan un cierto nivel de renovación, ampliando los muy tímidos cambios en las candidaturas de las autonómicas de 1993.

GALICIA: Evolución electoral 1979-97



En segundo lugar está abierto el proceso interno de los socialistas gallegos, así como el proceso interno y «externo» –de proyección hacia la sociedad– del PSOE, dependiendo los apoyos electorales de los socialistas en Galicia de la forma de solución de ambos procesos. Igual de abierto está el proceso en EG y en IU, a nivel gallego en primer lugar, pero en conexión a su vez con la evolución de los correspondientes sectores de la izquierda –los separados de IU, e IU propiamente dicha– a nivel general.

También está abierto el proceso del BNG, tanto por lo que se refiere a la consolidación de su nivel actual como en relación a mantener su tendencia alcista y situarse como referencia principal para una alternativa al PP. El BNG tendrá mayor responsabilidad política, lo que le obligará a realizar más propuestas e intervenciones a la vez que perfilarlas mejor. Ello puede ser problemático para los equilibrios internos entre los diferentes sectores de esta formación,[3] a la hora de definir el proyecto y la política más concretos que demanda su nueva posición en la política gallega.

Finalmente tampoco es descartable que en el marco de una situación como la actual, se consoliden unas pautas de voto dual entre sectores de electores que, a semejanza de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas orientara su voto hacia el BNG en las elecciones autonómicas mientras se decanta por las formaciones estatales –PP, PSdG– en las elecciones generales.

En definitiva, parece que ésta será definitivamente la legislatura de sucesión de Fraga y que debe conducir a un nuevo candidato a las elecciones del 2001. El posfraguismo, pues, va a marcar esta legislatura. En el interior del PP para la sucesión, y en la oposición para configurar una alternativa.

Elecciones gallegas y proceso político general

Ciertamente estas elecciones han servido para constatar la hegemonía del PP en Galicia, en una situación fluida. Pero las elecciones gallegas han tenido igualmente su reflejo en el proceso político español en general, y su dimensión autonómica en particular.

Por una parte, la elección de Fraga beneficia y consolida la imagen del PP en general, que solventa con excelente nota la primera prueba electoral después de su acceso al gobierno central.

Por su parte, el mal resultado de los socialistas en Galicia expresa las dificultades políticas y electorales que encuentra el PSOE en su adaptación posgubernamental y en la definición de su oferta –en programa y en personas– como alternativa en la oposición.

En este mismo sentido, pero en un marco algo más amplio, debe situarse el balance de la coalición PSdG/EU-EG. El resultado de la experiencia (retroceso electoral, rupturas en IU) no va a aportar muchos argumentos a su favor, aunque tampoco puede generalizarse demasiado a partir de una situación con más especificidades que posibilidades de extrapolación. En todo caso va a ser un factor de reflexión cara a hipotéticos planteamientos similares en otras Comunidades.

3. Actualmente en el BNG están integradas: Unión do Pobo Galego y Colectivo Inzar, que provienen de diversas tradiciones comunistas; Colectivo Socialista, Esquerda Nacionalista y Unidade Galega, de orientación más socialdemócrata; el Partido Nacionalista Galego, centrista algo orientado a la izquierda. No convergen tampoco en idénticos planteamientos nacionalistas, que oscilan entre los más moderados, como Esquerda Nacionalista (el partido de Beiras) y los radicales de la UPG. Además se integran en el Bloque otras formaciones y afiliados independientes.

Por su parte el avance del BNG le ha situado como principal referencia de oposición, de la izquierda y del nacionalismo en Galicia. Ello marca una situación peculiar. Galicia se une a Canarias como las dos únicas Comunidades donde los socialistas quedan desplazados a tercera fuerza política. Galicia deja de ser una Comunidad vertebrada sobre las dos grandes opciones estatales

Además también significa la consolidación de otra opción nacionalista relevante en el sistema autonómico ¿Hasta qué punto el crecimiento del BNG es anticipo de una situación con mayor desarrollo de opciones nacionalistas/regionalistas en las CCAA? ¿O viene tan sólo a colmar el vacío de un factor diferencial (o nacional) gallego que todo el mundo reconocía pero que por diversas razones no había tenido expresión política propia?

Cierto es que en el BNG conviven diferentes concepciones de nacionalismo, y que una mejor definición de su proyecto gallego es su reto principal. De todas maneras, por carencias de otros partidos o por méritos del BNG un sector muy importante del electorado gallego (25%) ha dado su apoyo a una opción territorial, con planteamientos nacionalistas. ¿Se abona así el centrifuguismo en la política española? Es evidente que el sistema de partidos español debe adaptarse al sistema autonómico, y que los intereses territoriales son actualmente parte importante en la percepción de la política por los ciudadanos. La similitud existente entre algunos planteamientos de las principales opciones de izquierda y de derecha hacen que hoy en día haya perdido algo de su importancia anterior la distinción exclusiva sobre el eje ideológico tradicional izquierda/derecha. Así, los intereses inmediatos se vinculan crecientemente a los del entorno territorial en el que se vive, incluyendo además muchas veces aspiraciones de identidad colectiva. Y no se trata de despachar estas tendencias como centrifuguismo, sino de saber darles cauce y desarrollar cultura y mecanismos de integración.

Galicia: *Resultados elecciones autonómicas 1997*

Electores	2.565.131		
Votantes	1.603.731	62,5 %	
	votos	*% s/votantes*	*escaños*
PP	832.751	51,9	42
BNG	395.435	24,7	18
PSdG/EG/OV	310.508	19,4	15
IU	13.964	0,9	
DG	11.538	0,7	
FPG	3.395	0,2	
PH	2.543	0,2	
Autónomo	2.136	0,1	
SDD	1.129	0,1	
Movida	939	0,1	
FG-JONS	392	0,0	
Blancos	20.937	1,3	
Nulos	8.064	0,5	

Resultados por provincias

	La Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	
Electores	1.043.793				
Participación	61,1	65,0	63,7	62,7	62,5
PP	49,5	57,4	56,4	50,6	51,9
BNG	26,1	19,7	21,2	26,5	24,7
PSdG/EG/OV	20,0	18,8	19,5	18,8	19,4

Distribución de escaños

	La Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	
PP	13	9	8	12	42
BNG	6	3	3	6	18
PSdG/EG/OV	5	3	3	4	15

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Xunta de Galicia. Resultados definitivos.

VII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones generales

Dos notas han marcado la actividad de las ciudades autónomas durante el año 1997, más allá de los asuntos específicos de cada una de ellas, significativos en el caso de Melilla. Por un lado, la incidencia de la STC 61/1997; por otro, la nueva regulación del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación (IPSI), incluido en la ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 1997.

En el primer sentido, son bien conocidas las consecuencias de la interpretación del criterio de la supletoriedad efectuada en la citada sentencia. Si la supletoriedad no es un título competencial que habilite la regulación estatal de una materia sobre la que no tiene competencia en orden a su «aplicación supletoria», en su vertiente negativa, tampoco le permite derogar su propio Derecho. En consecuencia, queda petrificado el derecho estatal urbanístico existente antes del nacimiento de las Comunidades Autónomas y de la asunción de la competencia en esa materia. A partir de ese momento, son las Comunidades Autónomas las que deben desarrollarla legislativamente. Sin embargo, ¿qué ocurre con las ciudades autónomas, que carecen de potestad legislativa y no pueden elaborar normas que sustituyan a las expulsadas del ordenamiento o al derecho preestatutario considerado vigente?, ¿están obligadas a aplicar indefinidamente un derecho desfasado y en muchos casos preconstitucional, disperso en distintas normas aparecidas en épocas diversas? Parece claro que el Tribunal Constitucional ha olvidado la peculiar situación de Ceuta y Melilla. En las Comunidades Autónomas, el *desconcierto normativo* originado por esta sentencia es transitorio, en tanto sea aprobada la ley autonómica si ésta no existía. Sin embargo, en las ciudades autónomas es definitivo al no poder aprobarse dicha ley. Además, tampoco es posible el desarrollo reglamentario puesto que los Estatutos impelen una ley «general del Estado» que lo prevea y ésta sería inconstitucional al tratarse de materias de competencia autonómica, vedadas al legislador estatal, salvo que se promulgue para estos casos singulares. Resulta necesaria, cuando menos, una refundición de la normativa vigente, actualmente dispersa, que regule de manera coherente esta materia para su aplicación a ambas ciudades. Cualquiera de estas soluciones legislativas supone una buena oportunidad para habilitar el «ejercicio de la potestad normativa reglamentaria», previsión estatutaria todavía inédita y que se menciona precisamente en los decretos de traspasos que afectan a la materia urbanismo.

Respecto al segundo aspecto destacado al inicio, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden social, se ocupa, en su artículo 68, del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación

en las ciudades de Ceuta y Melilla (IPSI). Las novedades introducidas en relación al anterior arbitrio son sustantivas; trascienden a la mera denominación y a la incorporación de las importaciones. Las ordenanzas fiscales, que las ciudades aprobarán en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, podrán fijar los tipos de gravamen, aunque la ley establece el mínimo y el máximo (art. 68, dos, modificación de la Ley 8/1991, de 25 de marzo, art. 18). El máximo será revisable cada año en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, «a petición razonada de los respectivos Consejos de Gobierno» (art. 68, seis). No obstante, lo más significativo es la posibilidad de establecer gravámenes complementarios sobre el tabaco y sobre carburantes y combustibles petrolíferos (art. 68 dos, artículo 18 b). No estamos ante el ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el Estatuto sino ante competencias derivadas de su condición de municipio. De ahí la denominación de ordenanzas y su sujeción a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. Por ello, es sorprendente la inclusión en estos tributos de carácter municipal de gravámenes complementarios así como las continuas referencias y remisiones a la ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido. Puesto que la actividad productiva e importadora de estas ciudades es muy limitada y se aplicará básicamente a los servicios, nos encontramos ante una especie de IVA municipal. En este sentido, la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de 1998 (Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social) que introduce algunas novedades en la regulación del impuesto, aunque menos de las esperadas, señala en su Exposición de Motivos que «tienen por causa la adaptación de esta norma a las últimas modificaciones introducidas en el Impuesto sobre el Valor Añadido». Lo cierto es que en su primer año de funcionamiento, la aplicación de la nueva regulación impositiva ha supuesto un fuerte incremento en el rendimiento presupuestado, destacando la incidencia de los gravámenes complementarios y de los servicios. El resultado es la configuración de un régimen económico fiscal peculiar, con elementos propios de la legislación hacendística local y otros derivados del sistema de financiación autonómica. La adición de ambos ha producido un régimen fiscal favorable que aún no satisface, empero, las pretensiones de los representantes políticos.

Finalmente, es destacable la incorporación de ambas ciudades a las distintas conferencias sectoriales a medida que asumen competencias sobre las materias que constituyen su objeto. Especial importancia política y repercusión en la opinión pública ha tenido su asistencia al Consejo de Política Fiscal y Financiera (LO 3/1996, de 27 de diciembre, que modifica la LO 3/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas) y a la Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidad Europea, prevista en la Ley 2/1997, de 13 de marzo.

CEUTA

Actividad política

En el último año Ceuta ha vivido un periodo de estabilidad, desconocido en su historia política reciente. En las elecciones locales del 28 de mayo de 1995, convocadas en Ceuta, como en Melilla, tras la entrada en vigor de los Estatutos,

para elegir a los miembros de la Asamblea de la Ciudad, se repitió la fragmentación característica de una ciudad en la que abundan los partidos localistas, fruto en algunos casos de escisiones de partidos de ámbito estatal. De los 25 representantes electos que componen la primera Asamblea de la Ciudad, 9 pertenecían al Partido Popular; 6 a Progreso y Futuro de Ceuta (PFC), que tiene origen en una agrupación electoral formada por miembros escindidos del PSOE; 4 a Ceuta Unida (CEU), partido localista con implantación entre los comerciantes de la ciudad y de presencia habitual en las anteriores corporaciones; 3 al PSOE; 2 al Partido Socialista del Pueblo de Ceuta (PSPC), con origen también en una escisión del PSOE; y, finalmente, 1 al Partido Democrático y Social de Ceuta (PDSC), que representa los intereses de la población de origen árabe.

Estos resultados electorales permitieron repetir el acuerdo de Gobierno mantenido durante la anterior legislatura entre PFC, PSOE y CEU, puesto que sumaban 13 representantes, justo la mayoría absoluta de la Asamblea. Fue elegido Presidente el cabeza de la lista electoral de Progreso y Futuro de Ceuta, Basilio Fernández López. Sin embargo, este acuerdo tripartito no logra consolidarse en el tiempo. Muy pronto, en el debate de los presupuestos para 1996, una diputada del grupo del Presidente vota en contra y pasa al grupo mixto. Los presupuestos son, por ello, rechazados en la Asamblea. A resultas de esa crisis, el equipo de gobierno queda en minoría y la gobernabilidad se hace difícil, con unos presupuestos prorrogados y un importante déficit económico. En esta situación, el Presidente dimite en julio de 1996. A la sesión convocada para elegir el nuevo se llega sin acuerdo entre los partidos. Cada grupo apoya a su cabeza de lista y al no obtener ninguno la mayoría absoluta, queda designado Presidente el del Partido Popular, que obtuvo el mayor número de votos en las elecciones, según dispone el art. 15 EACe. Se forma un Consejo de Gobierno homogéneo, presidido por Jesús Cayetano Fortes Ramos, con el único apoyo externo del diputado del Partido Democrático Social de Ceuta, que no ocupó una Consejería sino la Viceconsejería de Patrimonio y Contratación. No obstante, pocos meses después, en octubre de 1996, se firma un pacto de legislatura entre el Partido Popular y Progreso y Futuro de Ceuta, por el que miembros de este grupo se integran en el Consejo de Gobierno. Ese acuerdo ha permitido una inusitada estabilidad política, rayana en la atonía, durante el año 1997. Las actuaciones del Consejo de Gobierno han sido apoyadas en la Asamblea por quince de sus miembros (9 del PP, 5 de PFC y 1 de PDSC) más, ocasionalmente, la componente del grupo mixto que provocó la anterior crisis de gobierno. La oposición esta formada únicamente por los 4 representantes de Ceuta Unida, grupo que en el pasado aglutinó los intereses localistas pero en cuyo prestigio han hecho mella algunos episodios de corrupción; los 3 representantes del PSOE, que intenta recuperarse del fuerte descalabro electoral sufrido en 1995, y los 2 diputados del PSPC, grupo que parece estancado en esos representantes.

Las líneas motrices de la actuación del Consejo de Gobierno en el último año han sido la potenciación del desarrollo turístico, la colaboración con Andalucía, la proyección europea de la ciudad, con la ayuda de los fondos FEDER, gestionados por la sociedad municipal de fomento PROCESA y el proceso de conversión de los cuerpos nacionales en funcionarios de la ciudad autónoma, con el objetivo de formar una auténtica administración autonómica.

Finalmente, es reseñable la constitución de una sección de la Audiencia Provincial de Cádiz en la ciudad, inaugurada por la Ministra de Justicia en el mes de diciembre. La Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, prevé la integración de la ciudad de Ceuta en la demarcación judicial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (art. 2.5) y, concretamente, en la circunscripción territorial de la Audiencia Provincial de Cádiz (art. 3.3).

Actividad normativa

Durante el año 1997, la Asamblea de la Ciudad no ha ejercido en ninguna ocasión la potestad normativa que le atribuye el Estatuto ni para aprobar reglamentos de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno ni, apoderada por la legislación general del Estado, en ejercicio de sus competencias. El Reglamento de la Asamblea fue publicado en el Boletín Oficial de la ciudad el 30 de enero de 1996. En este momento se intentan consensuar entre las diversas fuerzas políticas los borradores de los reglamentos de la Asamblea, de la Presidencia y del Consejo de Gobierno, así como un reglamento de la Función Pública. La previsión política es que lleguen a la Asamblea en los primeros meses de 1998. Ya daremos detallada cuenta de ellos en el *Informe* del año próximo. La finalidad de esta vasta regulación organizativa es institucionalizar el sistema de autogobierno, separando en lo posible su actuación como municipio y ciudad autónoma en el ejercicio de las competencias, en la organización y funcionamiento de las instituciones y en la propia adscripción de los funcionarios.

La actividad normativa más destacable ha sido realizada como municipio. Nos referimos a la aprobación de la ordenanza fiscal reguladora del IPSI. Fue acordada definitivamente por la Asamblea de la ciudad el 27 de junio y publicada en el Boletín Oficial (BOCCE.) el 30 de junio. Durante este mismo año ha sido objeto de modificación por Acuerdo de 18 de noviembre (BOCCE, de 19 de noviembre). En ella se establecen tipos impositivos reducidos, el 4% para las prestaciones de servicios profesionales, el 2% para el arrendamiento de bienes inmuebles o el 1% para los restaurantes de un tenedor, bares y cafeterías o para el consumo de energía eléctrica, por poner algunos ejemplos. Significa, en todo caso, un incremento impositivo respecto a la situación anterior. Para la ciudad ha supuesto un fuerte incremento de sus ingresos, gracias, sobre todo, a los gravámenes complementarios sobre el tabaco y los carburantes.

Traspaso de competencias

La inestabilidad política durante los años 1995 y 1996 ha retrasado el proceso de traspaso de competencias. El Real Decreto 1411/1995, de 4 de agosto, determinó las normas y el procedimiento a que debía ajustarse el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la ciudad de Ceuta pero el primer paquete fue publicado en el BOE en los últimos días de 1996 y en el Boletín Oficial del Ciudad el 15 de enero de 1997.

Las transferencias de funciones y servicios incluidas en los Reales Decretos 2493 a 2507/1996, de 5 de diciembre, versan sobre distintas materias en las que la

ciudad autónoma ha asumido competencias. Pueden distinguirse dos bloques bien diferenciados. Los cinco primeros contienen significativas transferencias de bienes y personal adscrito, aunque la reducida extensión de la ciudad limita su importancia cuantitativa. La carga financiera alcanza una cifra superior a los 250 millones. Se asumen funciones de administración y gestión sobre montes (RD 2493/1996), carreteras (RD 2496/1996) y numerosas edificaciones (RD 2497/1996). Además, se traspasan facultades relacionadas con la protección del medio ambiente, en concreto potestades de vigilancia, inspección y sanción (RD 2494/1996) y en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con una mención expresa a las funciones de «orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado», a la que hemos hecho referencia en las líneas introductorias (RD 2495/1996).

Los restantes apenas suponen traslado de bienes, salvo algún inmueble en los casos de turismo, industria o agricultura, ni tienen adscrito personal, con las mismas excepciones, por lo que su costo es bastante reducido. Se refieren a funciones de autorización, concesión, inspección, vigilación y control en relación a las materias de radiodifusión (RD 2498/1996); turismo, con incidencia sobre la actividad de las agencias de viajes o la ordenación profesional del sector (RD 2499/1996); comercio interior y ferias interiores (RD 2500/1996); instalaciones radioactivas y aparatos de rayos X (RD 2501/1996); industria y energía, el más cuantioso por el personal anejo, al asumir las funciones que ejercía el Ministerio de Industria y Energía, con la salvedad de la fabricación de armas y explosivos (RD 2502/1996); acuicultura y marisqueo (RD 2503/1996); agricultura y ganadería (RD 2504/1996); actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RD 2505/1996); espectáculos públicos (RD 2506/1996) o casinos, juegos y apuestas, con la previsión de la colaboración del Ministerio del Interior en las actividades de inspección y vigilancia (RD 2507/1996).

Hasta la actualidad, la ciudad autónoma se ha incorporado a pocas conferencias sectoriales, en correspondencia con su nivel competencial. Así, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente asiste a la de Vivienda y a la de Medio Ambiente; la Consejería de Sanidad y Bienestar Social a la Conferencia Sectorial de Sanidad y a la del Plan Nacional sobre Drogas; la Consejería de Educación y Cultura a la Conferencia Sectorial de Cultura; la Consejería de Obras Públicas al Consejo Asesor de Telecomunicaciones y la Consejería de Economía y Hacienda al Consejo General de Política Fiscal y Financiera y a la Conferencia para Asuntos con las Comunidades Europeas. En su reunión de 9 de diciembre, el Consejo de Gobierno ha acordado acudir a las Conferencias Sectoriales en las que no está presente y ejerce o ejercerá próximamente competencias sobre su objeto.

Convenios de colaboración y cooperación

La Disposición Adicional Quinta del Estatuto señala que la ciudad podrá establecer relaciones de especial colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía y con la ciudad de Melilla. Durante 1997 se ha establecido el marco para hacer efectiva esta colaboración con Andalucía. En una visita oficial del Presidente Chaves a Ceuta, su lugar de nacimiento, firmó solemnemente junto al

Presidente Fortes un convenio de colaboración que, posteriormente, fue aprobado por la Asamblea de la ciudad el 15 de septiembre. No tiene un contenido concreto sino que es una declaración de intenciones en la que ambas partes acuerdan suscribir convenios para hacer efectiva la colaboración en la realización de actividades económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias y deportivas. Se crea una comisión paritaria encargada del seguimiento de su ejecución y la resolución de las dudas interpretativas que puedan surgir. Existe el marco programático en el que concretar actividades de mutua colaboración en las áreas mencionadas. Habrá que esperar para comprobar su desarrollo efectivo en los años venideros pero su celebración tiene gran importancia puesto que, por un lado, ayuda a superar la sensación de aislamiento de estos territorios situados en el norte de África y, por otra, restaura formalmente las relaciones con Andalucía, deterioradas por la negativa andaluza a incorporar a estas ciudades en el momento de su formación como Comunidad Autónoma.

Entre los convenios de colaboración con la administración del Estado destaca el firmado con el INAP, que entró en vigor en los últimos días de 1996. Su objetivo es habilitar un cauce permanente de colaboración en el proceso de creación de una administración propia de la ciudad autónoma, una de las principales preocupaciones de los representantes políticos de la ciudad. También a finales de 1996 entró en vigor el convenio de colaboración con el Ministerio del Interior en materia de juego, previsto en el traspaso de esta materia para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado continúen participando en las actividades de inspección y vigilancia. Además, ha suscrito un convenio con el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial para la informatización de los órganos de administración de justicia sitos en Ceuta. Lo reseñable es que se realiza en virtud de la facultad que atribuye el art. 28 de la Ley 7/1988, reguladora de las Bases de Régimen Local a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones, esto es, actúa como municipio y no como ciudad autónoma. También ha suscrito un convenio con el Ministerio de Sanidad y Consumo con el objeto de desarrollar actividades en la prevención del sida mediante la implantación de un programa de intercambio de jeringuillas.

Conflictividad constitucional

El Tribunal Constitucional ha conocido durante este año una de las clásicas reivindicaciones políticas de las ciudades autónomas no recogida en los Estatutos y trasladada ahora al cauce jurídico-constitucional: la constitución de un Tribunal Superior de Justicia propio.

El juzgado de lo penal número 2 de Ceuta dictó un Auto, con fecha 10 de octubre de 1996, en el que interpone una cuestión de inconstitucionalidad contra la competencia de la Audiencia Provincial de Cádiz y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía para conocer de los asuntos procedentes de la ciudad. Ante la remisión de unas actuaciones a la Audiencia Provincial de Cádiz, la representación procesal de una de las partes impugna la providencia de remisión por la incompetencia del órgano judicial receptor para conocer del asunto y soli-

cita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, a lo que accede el órgano judicial.

Hubiera sido una buena oportunidad para que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la naturaleza jurídica de las ciudades autónomas. Sin embargo, no ha tenido oportunidad para ello puesto que el precepto constitucional que se presenta como hipotéticamente vulnerado es el 141.1 CE, en el entendimiento de que las normas procesales precitadas suponían una alteración de los límites de la provincia en cuanto demarcación judicial, que sólo podría hacerse por ley orgánica.

El Tribunal Constitucional constriñe su análisis al art. 3.3 de la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial que se refiere a la competencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, pues solo éste y no el que establece la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resulta aplicable al caso y de su validez depende la resolución del recurso. En cualquier caso, en el Auto 104/1997, de 8 de abril, inadmite la cuestión de inconstitucionalidad al entender que la vinculación de los jueces de Ceuta a la Audiencia Provincial de Cádiz no modifica el espacio geográfico de esta provincia sino que simplemente da una solución funcional a un problema de organización judicial, prevista expresamente por el legislador. Además destaca, en una doctrina que trasciende a la cuestión de las ciudades autónomas para afectar al funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, que «los jueces y tribunales quedan extramuros de las Comunidades Autónomas» puesto que «su organización y funcionamiento ha de responder al principio de unidad jurisdiccional». En este sentido, la relación de los órganos jurisdiccionales con la Comunidad Autónoma es territorial, no orgánica. Las competencias de los órganos jurisdiccionales continúan siendo competencias del Poder Judicial, único existente en el Estado.

MELILLA

Actividad política

A diferencia de Ceuta, Melilla ha padecido durante 1997 una notable convulsión política. Un año inicialmente festivo por la celebración del quinto centenario de la incorporación de la ciudad al Reino de Castilla se ha visto empañado por distintas acontecimientos que han afectado tanto a la actividad política como a la vida cotidiana. La actividad política ha quedado completamente mediatizada por una moción de censura, abortada abruptamente mediante una argucia jurídica que los tribunales han considerada contraria a Derecho, y que ha dividido radicalmente la ciudad entre favorables y contrarios al equipo de gobierno. La vida cotidiana quedó sacudida y horrorizada el 17 de noviembre por la rotura de un depósito de agua que provocó la muerte de once personas, de distintas religiones y culturas, y daños valorados en 2.000 millones de pesetas. Los tribunales intentan en estos momentos determinar los responsables de la negligencia que causó el accidente aunque en un plano político parece improbable que devengue alguna responsabilidad.

Las elecciones de 28 de mayo de 1995 supusieron un gran triunfo del Partido

Popular. Obtuvo 14 de los 25 diputados de la Asamblea. El PSOE consiguió 5, aunque uno ha abandonado el grupo, pasando al mixto; 4 correspondieron a Coalición por Melilla (CpM), coalición electoral de dos partidos formados por musulmanes: el Partido Hispano-Bereber y el Partido Trabajo y Progreso. Esta unificación electoral de los melillenses de origen árabe, aproximadamente un tercio de la población de derecho, tuvo una gran incidencia en la campaña electoral en la que se apeló profusamente al «peligro moro». Finalmente los dos diputados restantes correspondieron a la Unión del Pueblo de Melilla (UPM), partido localista de ideología conservadora. Con estos resultados, la legislatura se vislumbraba tranquila para el Presidente de la ciudad, Ignacio Velázquez (PP). Sin embargo, en el mes de febrero, dos diputados del Partido Popular, Palacios y Tahar, abandonan su grupo, pasan al mixto y suscriben, junto al resto de la oposición una moción de censura, al amparo del art. 19.2 del Estatuto de Autonomía, que se remite al art. 197 de la LOREG (moción de censura en las corporaciones municipales). El diputado Enrique Palacios Hernández, en ese momento del grupo mixto, es el candidato propuesto como Presidente. Las razones invocadas para exigir la responsabilidad política fueron el endeudamiento de la ciudad, el despilfarro económico, el incremento impositivo, el malestar ciudadano ocasionado por distintas actuaciones del Consejo de Gobierno y el talante antidemocrático en su relación con la oposición. El Pleno para debatir la moción de censura fue convocado para el 1 de marzo. El candidato a Presidente expone tanto las razones de su abandono del grupo popular, sintetizables en el incumplimiento del programa electoral con el que concurrió a las elecciones, como su programa de gobierno. Velázquez, el Presidente censurado, responde a la intervención del candidato con una alegación jurídica, más que política, centrándose en la falta de motivación de la moción, lo que supondría, en su criterio, la vulneración de la «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» del art. 9.3 de la Constitución, al no existir una «justa causa» para presentarla. Si no existe «justa causa» para exigir la responsabilidad política al Presidente nos hallamos, entiende éste, ante meros intereses personales que conculcan la expresión de la voluntad popular.

Concluida esta intervención se somete a votación la moción, haciendo un llamamiento personalizado a los diputados, por orden alfabético. Cuando corresponde votar al diputado Palacios, la Vicepresidente de la Asamblea, que ocupaba accidentalmente la Presidencia por la concurrencia de cargos en el de la ciudad (art. 9.1 EAMe), interrumpe la votación y entrega al Sr. Secretario un Decreto del Presidente, no incluido en el expediente de la moción y desconocido para las demás interesados, para que proceda a su lectura. En el Decreto se ordena la abstención de Palacios alegando que de sus manifestaciones públicas resulta evidente que ha suscrito la moción llevado por el «interés particular, directo e ilegítimo» de ocupar el cargo de Presidente y no por el «político o general». Ese interés en el resultado de la votación, prosigue el inopinado Decreto, «lo inhabilita para decidir con su voto una moción de censura», en aplicación de lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/92. Tras la lógica algarada entre el público asistente, continúa la votación con los restantes diputados. Concluida la accidentada votación y en medio de un escándalo generalizado, la Presidenta de la Sesión señala que no ha obtenido la mayoría absoluta y levanta la sesión. Los diputados del PP abandonan el Pleno pero los restantes permanecen reunidos, hacen llamar al

secretario y es convocado para votar el diputado Palacios. A continuación, presta juramento como Presidente de la ciudad. Sin embargo, no se produce el nombramiento regio.

El diputado al que se le impidió participar en la votación presenta un recurso contencioso-administrativo por la vía de la Ley 62/78, contra el Decreto que ordenó su abstención, ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Este Tribunal se ha pronunciado sobre el asunto en sentencia de 18 de diciembre. Estima el recurso, declara nulo el Decreto de la Presidencia y su incorporación a la sesión por vulnerar el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos del demandante (art. 23.2 CE) y ordena que se convoque la continuación de la sesión de la moción de censura a los solos efectos de que emita su voto el demandante y, a la vista del sentido de su voto y de los ya emitidos válidamente por los restantes diputados locales se proclame el resultado de la votación, con las consecuencias jurídicas que procedan que son, en este caso, investir a este diputado de la confianza de la Asamblea para su nombramiento como Presidente de la ciudad. El Tribunal, haciendo una permanente equiparación entre los órganos de autogobierno de una ciudad autónoma con los de las Comunidades Autónomas, entiende que las causas de abstención de un diputado son las que se establezcan en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Asamblea de la Ciudad y no en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común, que ni siquiera será de aplicación con carácter supletorio pues el propio Reglamento prevé un procedimiento de autointegración (art. 26). Las normas dictadas por el Presidente de la Asamblea tienen el límite del propio reglamento autoorganizativo de la institución. En este sentido, el Decreto recurrido no traspasó dicho límite puesto que el Reglamento de la Asamblea no regula la recusación de uno de sus miembros por incurrir en una causa de abstención del art. 28 de la Ley 30/1992. Ocurre en este caso que, al margen de las dudas que, juiciosa aunque cautelosamente, tiene el Tribunal sobre la aplicación al supuesto de normas previstas para regular relaciones estrictamente administrativas, un Decreto de este tipo debe seguir en su tramitación el procedimiento formalmente establecido, esto es, debe contar con el parecer favorable de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La absoluta ausencia de requisitos procedimentales vicia el Decreto y, por ello, debe declararse su nulidad. Por otro lado, en relación a la inexistencia de «justa causa» para presentar la moción, apuntada por el Presidente censurado en su discurso y recogida en el Decreto, también es rechazada por el Tribunal pues la moción cumple con los requisitos formales previstos en el Estatuto y en la LOREG, al incluirse un candidato, una exposición de los motivos políticos que han determinado su presentación, un programa de gobierno y sólo a la Asamblea de la ciudad corresponde su valoración, por la naturaleza eminentemente política del acto como control democrático que pretende sustituir un equipo de gobierno que ha quedado en minoría por una nueva mayoría.

Tras el nítido pronunciamiento judicial, la consecuencia lógica habría de ser el nombramiento regio del diputado Palacios como Presidente de la ciudad tras la ejecución de la sentencia. No obstante, la situación no se ha desenmarañado, sino todo lo contrario. El Presidente Velázquez ha interpuesto un recurso de casación ante el Tribunal Supremo y solicitó al Tribunal Superior de

Justicia que no se ejecutara la sentencia hasta su resolución por el perjuicio irreparable que pudiera irrogársele. Aunque la pretensión ha sido rechazada, la ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia tampoco pacificará la vida política melillense. Tras la renuncia a su escaño de uno de los diputados que abandonaron el grupo popular, con los avatares que exponemos a continuación, y su sustitución por el siguiente en la lista del partido, este grupo sigue teniendo la mayoría absoluta en la Asamblea. Por ello, el nuevo Presidente se encontrará en minoría, en una situación de ingobernabilidad.

La moción de censura ha eclipsado cualquier otra actividad política puesto que más allá de su insospechado desarrollo y del proceso judicial posterior, ha tenido obscuros epígonos de carácter más criminal que político. El 25 de abril uno de los diputados que había posibilitado la moción renuncia a su escaño ante un notario de Canarias, donde se había instalado tras abandonar Melilla. Ante la sospecha de que se había producido la compra del escaño, los hechos son puestos en conocimiento del destacamento de la fiscalía de la Audiencia Provincial de Málaga en Melilla. La situación se ha complicado con la declaración del ex-diputado en cuestión, que ha confesado haber cobrado dinero por la renuncia, hechos que han motivado la tramitación de un procedimiento por la Ley del Jurado en el que el Ministerio Fiscal solicita la imputación por un presunto delito de cohecho del Presidente de la ciudad y del Consejero de Economía y Hacienda, entre otras personas.

Todo esto ha ocurrido, como se señalaba al inicio, en un año en el que Melilla celebraba el quinto centenario de su incorporación al Reino de Castilla. Con ese motivo se han realizado en los últimos años importantes inversiones en infraestructuras, con especial empeño por la rehabilitación de la parte antigua de la ciudad (Melilla la vieja).

Los actos conmemorativos, que tuvieron su punto culminante el 17 de septiembre, han estado marcados, más allá de la moción de censura, por dos hechos, sin duda imbricados. Por un lado, las reticencias de Marruecos ante las celebraciones, con una presión constante de la prensa de aquel país. Por otro lado, la notoria ausencia de altas personalidades del Estado. Ni el Presidente del Gobierno, ni el Rey han acudido a Melilla para participar en los actos programados. La representación institucional fue ostentada por el Ministro de Administraciones Públicas. Este hecho ha acrecentado la arraigada sensación de orfandad de los melillenses, no compensada por la breve visita que con motivo de una ceremonia religiosa ecuménica en recuerdo de los muertos en la riada efectuaron la infanta Cristina y el Vicepresidente del Gobierno, Alvarez Cascos.

Por último, no puede olvidarse el problema de los inmigrantes subsaharianos, apiñados en una granja agrícola en las afueras de la ciudad. Han constituido un campo de refugiados en el que, a pesar de los intentos de autogestión política, se suceden los conflictos interétnicos o lingüísticos, en un clima de violencia, habiéndose denunciado violaciones y otras agresiones. Más grave aún es la situación de los inmigrantes argelinos, para los que únicamente se prevé su repatriación. Tanto unos como otros son mirados con recelo por los melillenses que les culpabilizan del incremento de la delincuencia. Los responsables políticos asumen que la ciudad deberá acostumbrarse a convivir con los inmigrantes por su situación geo-

gráfica, pese al incremento del control en la línea fronteriza, y pretenden, por un lado, que su número no se dispare, mediante periódicas expulsiones o traslados a la Península, y, por otro, recibir compensaciones económicas que *palíen* la situación.

Actividad normativa

El Reglamento Orgánico de la Asamblea fue aprobado por acuerdo de la Asamblea de la Ciudad poco después de la entrada en vigor del Estatuto, el 7 de septiembre de 1995 (BOME n. 3424; 22-9-1995). El Delegado del Gobierno impugnó entonces diversos artículos ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga (recurso 4826/1995) al entender que se extralimitaba al regular cuestiones distintas a la organización de la Asamblea. Este Tribunal ha dictado un Auto, de fecha 11 de enero de 1996, notificado al Colegio de Procuradores el ¡3 de diciembre de 1997! en el que suspende los artículos 1, 12, 38, 41, 60, 61, 71 y 84 hasta que recaiga Sentencia.

Durante el año 1997 no se ha dictado ningún reglamento orgánico o de desarrollo de la legislación del Estado en ejercicio de sus competencias. Como en el caso de Ceuta, se han elaborado las ordenanzas municipales previstas en el art. 68 de la Ley 13/1996. La aprobación provisional, sometida a las reclamaciones de los interesados, fue publicada en el BOME de 27 de junio de 1997 y la definitiva en el de 7 de agosto. Se aprueban dos ordenanzas distintas, una del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación y otra de los gravámenes complementarios aplicables sobre las labores de tabaco y ciertos carburantes y combustibles que permite la citada Ley a las ciudades autónomas. Este nuevo impuesto ha supuesto un incremento de la presión fiscal que las ordenanzas han intentado controlar. Así, los productos de primera necesidad o el papel prensa que antes estaban exentos tributan al mínimo permitido por la ley, el 0,5%; el impuesto sobre la producción tiene escaso incidencia por el reducido entramado industrial de la ciudad y el de prestación de servicios ha quedado en el 4% para los profesionales, con un régimen transitorio, o un máximo de un 2% en la hostelería. Respecto a los gravámenes complementarios sobre tabacos y carburantes, la ciudad autónoma tiene la competencia de gestión, liquidación y recaudación, lo que no solo ha incrementado la autonomía y la capacidad financiera sino, sobre todo, los recursos propios de la ciudad.

Traspasos de competencias

Aunque el RD 1413/1995 efectuó un traspaso a Melilla en materia de urbanismo, el primer paquete fue ultimado en los primeros meses de 1996, con los Reales Decretos 329 a 342 /1996 de 23 de febrero (BOE, 21 de marzo). El interlocutor de la ciudad autónoma en la Administración del Estado era entonces el socialista Lerma. Sin embargo, su contenido fue muy similar, incluso en bienes y personal adscrito, a lo que hemos relatado en el caso de Ceuta, ya con el Ministro Rajoy. Por ello, nos remitimos a lo indicado páginas atrás.

No obstante, en Melilla el proceso va más avanzado puesto que en el año objeto de este *Informe* se ha publicado un segundo grupo de traspasos (BOE de 24 de septiembre y BOME de 7 de octubre). Las funciones y servicios transferidos afectan a las materias de defensa de los consumidores y usuarios (RD 1381/1997); enseñanzas subacuáticas y buceo (RD 1384/1997); cultura (RRDD 1382 y 1383/1997) y asistencia social (RD 1385/1997). Los referidos a cultura y asistencia social son los más importantes. En el RD 1382/1997 se prevé el traslado mediante un convenio de la gestión de una Biblioteca de titularidad estatal, con los medios personales y presupuestarios para su desarrollo. El otro decreto en materia de cultura incluye una amplia gama de funciones que inciden en la gestión de archivos, bibliotecas y museos, deposito legal de libros, infraestructura cultural y actividades deportivas tanto competitivas como de aficionados y escolares. Respecto a la asistencia social se transfieren funciones en las áreas de mujer, juventud, personas mayores, personas con minusvalía, primera infancia, marginados, alcohólicos y drogadictos. Además, la carga financiera es importante puesto que se incluyen dos centros con numeroso personal.

El proceso de traspasos se esta desarrollando de una manera bastante rápida si lo comparamos con el tortuoso camino seguido en las Comunidades Autónomas para completar sus competencias. De seguir este ritmo pronto se estarán ejerciendo las facultades competenciales previstas en los Estatutos. Hemos destacado el caso de cultura y asistencia social respecto a las cuales la ciudad autónoma ejerce las facultades de administración, inspección y sanción.

Asumidas estas facultades competenciales, Melilla asiste a casi todas las conferencias sectoriales previstas en los Acuerdos Autonómicos de 1992, con la excepción de las de Educación, Sanidad y Trabajo. Además, participa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el Consejo Nacional del Agua y el Consejo Asesor de Telecomunicaciones.

Conflictividad constitucional

La reivindicación de un Tribunal Superior de Justicia se ha vinculado en Melilla a la naturaleza jurídica del Estatuto, articulada jurídicamente a través del planteamiento de la incompetencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Andalucía para conocer de los asuntos de la ciudad. La representación procesal de la ciudad autónoma tuvo ocasión de cuestionar la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, prevista en el art. 2.5 de la Ley 38/1988, en el recurso de suplica interpuesto frente a la providencia de admisión del recurso contencioso-administrativo presentado por el diputado Palacios, en el caso de la moción de censura. Entiende el representante de la ciudad que, desde la promulgación de la LO 2/1995, Melilla participa de la naturaleza de Comunidad Autónoma. Conforme al art. 151 de la Constitución y al art. 70 de la LOPJ, un Tribunal Superior de Justicia ha de culminar la organización judicial en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. También en el caso de la ciudad autónoma pues, como indica la Disposición Adicional Sexta del Estatuto, «mediante la correspondiente normativa del Estado se adecuará la planta judicial

a las necesidades de Melilla». Por ello, se dice, son inconstitucionales los artículos de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988 que ordenan la integración de las ciudades de Ceuta y Melilla en la demarcación judicial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y se solicita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional con el objeto de que se declare su inconstitucionalidad.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha rechazado, en Auto de 17 de julio de 1997, la elevación de la cuestión. Sobre el fondo del asunto señala que la declaración de incompetencia debe acompañarse de la remisión de las actuaciones al órgano competente, a fin de no vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. En este caso, la remisión no es posible pues habría que hacerla a un inexistente Tribunal Superior de Justicia de Melilla, lo que conllevaría la ausencia de control de toda actuación administrativa de la ciudad de Melilla, contraria al art. 106 de la Constitución. Además, el Tribunal entiende que el cauce utilizado no es el más adecuado para *reivindicar* un Tribunal Superior de Justicia, sobre todo cuando el Estatuto faculta a la Asamblea de la ciudad para ejercer la iniciativa legislativa. Este sería el procedimiento lógico para adaptar las leyes estatales a las necesidades de la ciudad autónoma, en la dirección apuntada por la Disposición Adicional Sexta.

SEGUNDA PARTE

El estado de las autonomías en 1997: temas monográficos

LA CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD

Rafael Gómez-Ferrer Morant

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DOS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES SUCESIVAS Y CONTRAPUESTAS. 1. Excursus sobre la interpretación constitucional. 2. Dos interpretaciones sucesivas y contrapuestas. III. LAS RAZONES DE LA CONTRAPOSICIÓN. 1. La admisión o no de títulos competenciales implícitos. 2. El principio de competencia. IV. LAS POSIBLES LÍNEAS DE SOLUCIÓN. 1. Introducción. 2. Sobre la procedencia de considerar la importancia de lo implícito en la Constitución. 3. La interpretación lógica del artículo 149.3 de la Constitución: el principio de prevalencia. 4. La interpretación sistemática: el bloque de la constitucionalidad. 5. Las relaciones entre Ordenamientos: referencia al Derecho comunitario europeo. 6. La racionalidad del Ordenamiento jurídico. 7. El caso de Ceuta y Melilla. 8. Los límites del legislador en la calificación de sus leyes como de aplicación prevalente o supletoria. V. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española, como he puesto de relieve en anteriores trabajos, ha venido a reflejar tres crisis de la Ley: la crisis de la Ley como expresión de la voluntad general potencialmente ilimitada, ya que ahora es manifestación de una soberanía limitada por la Constitución y controlada por el Tribunal Constitucional; la crisis de la concepción unitaria de la ley, que presenta una variada tipología, susceptible de distintas clasificaciones, como son las leyes orgánicas, ordinarias, de armonización, marco, de bases, básicas, de presupuestos, medida, singulares; y la crisis de la concepción unitaria y centralizada del Ordenamiento, que ahora se transforma en un Ordenamiento jurídico complejo, cuya unidad representa la Constitución, y que plantea la cuestión de considerar las relaciones entre el Ordenamiento estatal y los Ordenamientos de las distintas Comunidades Autónomas.

Esta última cuestión es la que nos interesa, y, en concreto, el estudio de los supuestos en que el derecho del Estado es supletorio del de cada una de las Comunidades Autónomas.

El estudio de esta cuestión es de la máxima actualidad con relación al año 1997 en que se produce la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, que pone fin, por el momento, a la tensión producida entre dos líneas jurisprudenciales del Alto Tribunal, sucesivas y divergentes, en orden a la competencia del Estado para dictar normas en materias cuya competencia hubiera sido asumida por las Comunidades Autónomas, bien fuera una competencia exclusiva completa, por no haber reservado competencia alguna al Estado la

Constitución sobre dicha materia, bien fuera una competencia exclusiva «sin perjuicio» de la competencia sobre las «bases» o «legislación básica» reservada por la Constitución al Estado sobre la misma materia.

Se trata de una tensión que puede parecer «invisible» si se atiende a las Sentencias del Tribunal, que al haberse producido a lo largo de más de quince años no ofrecen una contraposición inmediata y frontal, sino mas bien un deslizamiento desde una a otra posición. Pero esta contraposición aparece con toda evidencia si se compara la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en sus primeras Sentencias y en las dictadas en los años 1996 y 1997.

El estudio de este cambio jurisprudencial, y las reflexiones que sugiere desde la perspectiva constitucional, constituye el objeto del presente trabajo.

II. DOS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES SUCESIVAS Y CONTRAPUESTAS

1. Excursus sobre la interpretación constitucional

La existencia de estas dos líneas jurisprudenciales y contrapuestas es un fenómeno cuya importancia resulta imposible desconocer.

En efecto, este deslizamiento desde una a otra posición no se ha producido en este caso por razón de un cambio o modificación en la Constitución sino por la distinta forma de interpretarla, con la consecuencia de que preceptos de leyes estatales que no hubieran sido declarados inconstitucionales con la primera interpretación sí son declarados inconstitucionales con la segunda.

Si esto es así, podemos por tanto preguntarnos si la primera posición del Tribunal era inconstitucional, o, alternativamente, si lo es la segunda, y si con el transcurso del tiempo podrá o no producirse una tercera posición.

Todas las preguntas son legítimas, evidentemente, como lo es también la aventura de intentar dar una respuesta, que no es otra que la referente al papel creador de la jurisprudencia.

En este sentido, debe recordarse que el Derecho parte unos postulados, cuya certeza se supone aunque no deja de ser «incierta». Así, se sostiene que el Ordenamiento Jurídico es un todo completo y sin fisuras, y que al enfrentarse con un caso concreto la labor del Juez es la de «descubrir» la solución que se encuentra en el Ordenamiento y no la de «crear» o «inventar» una solución.

Ello es así –y debe ser así– porque de otra forma se llegaría al libre arbitrio judicial, más allá del imperio de la ley y de la vinculación a la Constitución. Pero ha de admitirse que, aun partiendo del postulado de la complitud del Ordenamiento, las soluciones «virtuales» contenidas en el mismo pueden ser unas u otras según como se razone y en que tipo de argumentos se ponga mayor énfasis.

De aquí que el propio Tribunal Constitucional haya manejado en ocasiones la idea de que la Constitución no impone una determinada solución sino que caben varias soluciones, una de las cuales sería mas «ajustada» que otras a la Norma Fundamental.

De esta forma, los cambios de la jurisprudencia constitucional solo pueden explicarse si se tiene en cuenta que el Tribunal Constitucional va complementando la Constitución mediante una interpretación evolutiva que extrae de la Constitución la solución del caso en virtud de razonamientos intermedios que, en ocasiones, constituyen una cadena en la que únicamente la solidez de todos los eslabones garantiza el acierto de la solución final.

El carácter evolutivo de la interpretación depende obviamente del cambio de la sensibilidad social y política, y de mentalidad, con el transcurso del tiempo. Y de esta forma, lo que podría parecer un error desde la perspectiva estrecha de una mera función exegética, viene a explicar la duración más que centenaria de alguna Constitución, que ha sobrevivido con muy pocas enmiendas al transcurso del tiempo y a los cambios que se han producido.

Que en el ejercicio de esta actividad se encuentren soluciones diferentes para un mismo problema –incluso contrapuestas– con el transcurso del tiempo, entra dentro del orden natural de las cosas. A todos nos gustaría, sin duda, que el sistema jurídico contuviera soluciones justas y predeterminadas para todos los problemas; pero ello supondría que en vez de considerar el Derecho como una ciencia, o si se quiere como un arte, con sus avances y retrocesos, como es propio de lo humano, lo habríamos sacralizado, pasándonos de un campo a otro.

Ello no significa, obviamente, que los cambios que se producen en la interpretación de la Constitución no deban ser cuidadosamente ponderados, con plena conciencia de que se esta produciendo el cambio, y con un razonamiento expreso de cuáles son las razones por las que se cambia la interpretación.

2. Dos interpretaciones sucesivas contrapuestas

A) El art. 149.3 de la Constitución en el contexto del sistema constitucional de distribución de competencias.

Como es sabido la Constitución reserva determinadas competencias al Estado en su artículo 149.1 competencias, que, en consecuencia, no son asumibles por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos; se refiere en el artículo 149.2 a las competencias en materia de cultura, que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas sin perjuicio de la competencia del Estado; y, finalmente, establece en su artículo 149.3 lo siguiente:

> «3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas.»

Este precepto es el punto de partida obligado para explicar las dos interpretaciones sucesivas y contrapuestas que se han producido por el Tribunal Constitucional.

B) La interpretación de que la asunción de competencias exclusivas –en todo o en parte– sobre una materia por todas las Comunidades Autónomas, no afecta a la plenitud de la competencia legislativa del Estado.

Esta interpretación mantenida por el Tribunal Constitucional en una primera fase toma en consideración el Estado centralizado existente con anterioridad a la Constitución al que correspondían las competencias que ahora se trata de distribuir. Y de aquí que el contenido del artículo 149.3 de la Constitución, que parte de la existencia de diferentes materias en su núm. 1, puede descomponerse en los siguientes puntos:

– las competencias reservadas al Estado por la Constitución, sobre las distintas materias (sea total o parcial en relación a cada una de ellas), no son asumibles por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

– las competencias no reservadas al Estado por la Constitución sí son asumibles por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

– las competencias asumibles y no asumidas corresponden al Estado (es decir, se quedan donde estaban).

– las normas del Estado sobre una materia prevalecerán sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

– y, finalmente, las normas del Estado sobre una materia, cuando no prevalezcan sobre las normas de las Comunidades Autónomas (por haber asumido éstas la competencia exclusiva) tendrán carácter supletorio.

Esta interpretación llevaba a concluir que el Estado conservaba la plenitud de la competencia legislativa sobre la totalidad de las materias, aunque hubieran sido asumidas en exclusiva por todas las Comunidades Autónomas, si bien con las precisiones siguientes:

– si la competencia sobre una materia no reservada al Estado había sido asumida en exclusiva por una Comunidad Autónoma, el Derecho del Estado sobre esa misma materia sería aplicable en dicha Comunidad Autónoma con carácter supletorio, es decir, en tanto en cuanto la Comunidad no hubiera regulado de forma completa la materia de que se trata.

– si la competencia sobre una materia estaba reservada en parte al Estado (p. ej. las bases o la legislación básica), la regulación estatal sería prevalente en lo básico y de carácter supletorio en el resto de la regulación.

Dejamos ahora fuera de nuestra consideración los problemas que podían plantearse –y que se plantean– por razón del entrecruzamiento de títulos competenciales sobre las diferentes materias, que se resuelven en el sentido de que los Estatutos han de interpretarse de conformidad con la Constitución y por tanto en el sentido de respetar la competencia que la Constitución reserva al Estado; sin perjuicio de lo cuál, el Tribunal Constitucional siempre ha tomado en consideración la necesidad de evitar que al hilo del ejercicio de sus competencias el Estado pueda vaciar de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas.

En definitiva puede concluirse que esta interpretación del artículo 149.3 de la

Constitución supone una interpretación del sistema constitucional de distribución de competencias en el sentido siguiente: la Constitución establece –implícitamente– que la asunción de competencias, incluso exclusivas, sobre una materia por la totalidad de las Comunidades Autónomas no afecta a plenitud de la competencia legislativa del Estado sobre esa materia. Problema distinto es que la legislación estatal sea prevalente o de carácter supletorio, en los términos antes expuestos. Y ello es así porque de otro modo el artículo 149.3 no podría afirmar que las Normas del Estado prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no sea de su exclusiva competencia (lo cual significa que no prevalecerán en materias que sean de su exclusiva competencia –en todo o en parte– sino que tendrán valor supletorio).

Esta interpretación se efectuó por el Tribunal en su primera fase como un entendimiento normal del precepto.

La posición de que el Estado conservaba la plenitud de la competencia legislativa y de que, en consecuencia, podría legislar sobre cualquier materia, se encuentra reflejada ya en una de las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional, 5/1981, de 13 de febrero, F.J. 23. Esta posición fue objeto de una importante construcción teórica por I. de OTTO «La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional», publicada en la Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 2, pág. 57 a 93, a cuyo trabajo pertenecen los siguientes párrafos expresivos de la tesis que sostiene (págs. 72 y 75, respectivamente):

> «La competencia normadora del Estado no tiene límites, es una competencia general. Los únicos límites se producen en la aplicación de esas normas: allí donde tenga competencia la Comunidad Autónoma, la norma estatal –que es válida– tendrá una vigencia de segundo grado».
>
> (...)
>
> «La atribución de una competencia a las Comunidades Autónomas no significa, por tanto, la paralela privación de esa misma competencia para el Estado. El derecho que éste haya usado anteriormente sigue siendo válido tras la entrada en vigor del Estatuto, y el uso por la Comunidad de la competencia normadora de que se trate ni provoca la derogación del derecho estatal anterior ni congela la potestad normadora para el futuro. Su única consecuencia es que el derecho estatal, anterior o posterior, será de aplicación supletoria y no preferente. La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas incide tan sólo sobre la vigencia del derecho estatal, sobre su aplicación».

C) La interpretación de que la asunción de competencias exclusivas –en todo o en parte– sobre una materia, por todas las Comunidades Autónomas, excluye la competencia legislativa del Estado sobre la totalidad o parte de la materia.

Esta interpretación constitucional iba a deslizarse suavemente hacia otra distinta, en un serie sucesiva de Sentencias que no causan en principio un gran impacto doctrinal hasta que se llega a la de 20 de marzo de 1997 que sí ha producido una importante reacción en la doctrina, porque ha llevado la interpretación contraria a sus últimas consecuencias, en una materia tan sensible como la urbanística.

En este sentido debe señalarse que la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo que resuelve diversos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y valoraciones de suelo, y contra el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por R.D. Legislativo 1/1992, de 26 de junio, viene a culminar la doctrina ya establecida por el Tribunal en anteriores Sentencias. Y así en su F.D. 12 viene a recordar la doctrina establecida por las SS. 147/1997 y 118/1996, y a establecer la doctrina que sintetizamos en los siguientes extremos, siguiendo el orden del propio Fundamento, y su tenor literal:

– así respecto a la supletoriedad, establece que no puede ser impuesta directamente por el legislador, desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores sobre los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación. Dice así la Sentencia:

> «debe comenzarse por recordar que, como afirmamos en la STC *147/1991*, es preciso «reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación (fundamento jurídico 7)».

– para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique y la supletoriedad no lo es, por lo que tampoco en las materias en las que el Estado ostente *competencias compartidas* puede producir normas jurídicas meramente supletorias. Dice así la Sentencia:

> «En esta misma línea, en la STC *118/1996,* el Tribunal declaró que: «Si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, *tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede,* excediendo el tenor de los títulos que se las atribuye y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar *el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dárselo, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias*» (fundamento jurídico 6).»
>
> En consecuencia, la «supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes» (fundamento jurídico 6). Por consiguiente, «la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. *El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación,*

sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (fundamento jurídico 8).»

– si la doctrina anterior se refiere al supuesto de competencias compartidas sobre una materia, con mayor razón ha de ser de aplicación, lógicamente, *al supuesto de que la competencia sobre una materia* no reservada al Estado por la Constitución *haya sido asumida en exclusiva por las Comunidades Autónomas;* dice este Fundamento al respecto:

«Así las cosas, dado que a partir de los arts. 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, *es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime,* sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, in fine, CE.

La calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al art. 149.3 CE, in fine, y al orden constitucional de competencias.»

– tampoco es admisible para el Tribunal la refundición de textos legales, a menos que tal refundición se circunscriba a aquellos textos legales o normas sobre las que el Estado ostente algún título.

– y, finalmente, la cláusula de supletoriedad tampoco puede ser un título que le permite alterar o derogar su propio derecho; dice el Tribunal:

«Si, como hemos señalado, la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aún con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; *es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio Derecho, en este caso sobre urbanismo, pero ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo.* De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un *vacío parcial* del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal.»

En definitiva, y si interpretamos correctamente la doctrina del Tribunal Constitucional –que hemos transcrito en aras a la mayor claridad– resulta:

– que el Estado solo tiene aquellas competencias que resultan de un título específico.

– que la cláusula de supletoriedad no es un título específico.

– que en consecuencia el Estado no puede legislar sobre las materias –o parte de las mismas– en las que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias.

Es decir: si la Constitución no reserva competencia alguna al Estado sobre una materia, y todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas sobre la misma, el Estado carece de toda competencia para legislar sobre la materia, e incluso para modificar su legislación anterior a la asunción de competencias por la totalidad de las Comunidades Autónomas. Y si la Constitución reserva al Estado competencia sobre una parte de la materia (p. ej. «bases» o «legislación básica»), y el resto de las competencias sobre la materia ha sido asumida por la totalidad de las Comunidades Autónoma, el Estado sólo podrá legislar sobre la parte reservada y no sobre el resto.

Por último, y aunque el Tribunal no trate de este punto en su Sentencia, si parece deducirse de la misma que el Estado conserva aquellas competencias que no hayan sido asumidas por todas y cada una de las Comunidades Autónomas, es decir, por seguir con el mismo ejemplo, que bastaría que una Comunidad no hubiera asumido competencias exclusivas en materia de urbanismo para que el Estado, al que le corresponden las competencias no asumidas, pudiera legislar sobre esta materia (problema distinto es que esta legislación sería de aplicación directa en el ámbito de dicha Comunidad y supletoria –de acuerdo con el sistema constitucional– en las demás). Y bastaría en el caso de las competencias compartidas sobre una materia con que una Comunidad no hubiera asumido competencia alguna sobre tal materia para que el Estado pudiera regularla en su totalidad; esta legislación sería de aplicación directa en su totalidad en dicha Comunidad, y en el resto de las Comunidades de aplicación directa en el ámbito en la competencia reservada al Estado por la Constitución (p. ej. las bases) y de aplicación supletoria en cuanto al resto de la regulación, de acuerdo con el sistema constitucional de distribución de competencias.

En el voto particular formulado a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1977, cuya doctrina ha quedado transcrita en lo sustancial, el Magistrado Sr. Jiménez de Parga mantiene que «el Estado no precisa de ningún título competencial para dictar normas de carácter supletorio. La supletoriedad es del ordenamiento estatal, no emana de una competencia ni de una norma. Es la consecuencia derivada del ejercicio por parte del Estado de sus potestades para la inserción de sus preceptos en el seno de un ordenamiento que despliega respecto del autonómico una función de suplencia a la que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución, en atención a que se trata del Ordenamiento del Estado, o sea de España (art. 1.1.)».

III. LAS RAZONES DE LA CONTRAPOSICIÓN

1. La admisión o no de títulos competenciales implícitos

La exposición de las dos líneas jurisprudenciales seguidas por el Tribunal Constitucional nos permite ahora intentar extraer cual es la razón última de esta diferente interpretación.

Y esta razón última, a mi juicio responde a una diferencia en el punto de partida que es la admisión, o no, de títulos competenciales implícitos. Así:

a) Cuando la primera línea jurisprudencial que la asunción de competencias normativas por las Comunidades Autónomas sobre una materia no afecta a la plenitud de la competencia legislativa del Estado sobre dicha materia, está interpretando el artículo 149.3 de la Constitución en la siguiente forma:

– la Constitución distribuye y establece un sistema de distribución de las competencias por razón de las materias.

– el artículo 149.3 de la Constitución establece que puede producirse un conflicto entre normas estatales y de las Comunidades Autónomas sobre materias que sea de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

– ello es significativo de que la asunción de competencias exclusivas por una Comunidad Autónoma no priva de competencias normativas al Estado sobre esa materia; y tampoco la asunción de competencias normativas por todas las Comunidades Autónomas, puesto que la norma de la prevalencia se establece con carácter general.

– y justamente por ello el propio artículo 149.3, con referencia al supuesto en que prevalecen las normas de las CCAA, establece que en todo caso el derecho del Estado será supletorio.

b) Cuando la segunda línea jurisprudencial afirma que la supletoriedad no es un título atributivo de competencias no se opone a la primera, que no sostiene la afirmación contraria, la contraposición a mi entender se produce, en realidad, en este punto:

– la primera línea jurisprudencial interpreta el artículo 149.1.3 en el sentido de que significa que la Constitución establece que la asunción de competencias exclusivas por todas las Comunidades Autónomas –y con mayor razón cuando son compartidas– no priva de la plenitud de su competencia legislativa al Estado. No afirma que la supletoriedad no es un título atributivo de competencias, sino que el hecho de que la Constitución entienda que el derecho del Estado sobre esta materia tiene carácter supletorio es significativo de que el Estado conserva la plenitud de su competencia legislativa.

– en cambio, la segunda línea jurisprudencial interpreta el sistema de distribución constitucional de competencias en el sentido de que el Estado sólo puede legislar cuando tiene un título atributivo de competencia, un título específico, atribución que no realiza el artículo 149.3 de la Constitución.

Por tanto, la discrepancia podría reconducirse –en lo sustancial– a lo siguiente: partiendo de que inicialmente todas las competencias pertenecían al Estado centralizado, se trata de determinar si la asunción de competencias normativas exclusivas por todas las Comunidades Autónomas da lugar a la desaparición de las competencias normativas por parte del Estado sobre esa materia o si la Constitución ha querido que el Estado mantenga la plenitud de las competencias normativas con carácter supletorio; y si cuando las competencias normativas se han reservado al Estado en parte por la Constitución (p. ej. la legislación básica sobre una materia) y todas las CCAA han asumido las competencias normativas sobre la regulación que no sea básica, el Estado conserva –implícitamente– su competencia para dictar normas que no sean básicas sobre dicha materia, o si carece de toda competencia por no existir una atribución expresa.

Pues bien, mientras la primera línea interpretativa responde afirmativamente a esta cuestión por entender que es la interpretación que permite otorgar pleno sentido al artículo 149.3 de la Constitución, la segunda línea interpretativa responde negativamente, y entiende que la supletoriedad habrá de ser deducida por el intérprete partiendo de las normas que se hayan dictado de acuerdo con los títulos competenciales expresos.

Y, ¿que sucede hasta tanto las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias? El Tribunal –en la segunda línea jurisprudencial– responde que serán de aplicación las normas dictadas por el Estado sobre la materia cuando aun era competente, antes de que perdiera su competencia por virtud de la asunción realizada por todas la Comunidades Autónomas. Normas que quedan «congeladas» ya que el Estado no puede modificarlas ni derogarlas.

2. El principio de competencia

La interpretación constitucional de un sistema de fuentes tan complejo como el español, ofrecía el riesgo de que intentara explicarse a través de un principio extraído no del propio sistema sino importado de otros sistemas diferentes.

Así ha sucedido con el principio de competencia importado de la doctrina italiana, y propio de Estados Federales, sin tener en cuenta que en esta doctrina el principio sólo es de aplicación cuando las normas no pueden coincidir sobre una misma materia. Por tanto, para determinar cuál era la virtualidad del principio de competencia para explicar el sistema de fuentes español debería haberse determinado, en primer lugar, en qué supuestos las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas no podían coincidir sobre una misma materia.

Pero en vez de hacerlo así –y determinar de este modo la virtualidad del principio de competencia– se ha hecho al revés: se ha dado por supuesto que el Ordenamiento del Estado y el de cada Comunidad Autónoma se encontraban en una posición de paralelismo, de tal forma que si uno invadía el ámbito reservado al otro la norma era inconstitucional.

De esta manera se ha hecho supuesto de la cuestión, y se ha dado por resuelto lo que había que demostrar: que el ordenamiento del Estado y el de la Comunidad Autónoma no podían coincidir sobre una materia; e incluso cuando las competencias son compartidas, que cada ordenamiento ha de moverse exclusivamente en la franja correspondiente, siendo en otro caso inconstitucional.

El principio de competencia «expandido» con carácter general ha hecho fortuna, porque permite reducir lo complejo a lo sencillo. El problema es si esta simplificación responde al sistema constitucional y es la clave de bóveda del mismo, porque si no es así se estará desviando la interpretación de la Constitución en virtud de un principio que no se encuentra en la misma, al menos con esa amplitud.

No hay que decir que este principio –una vez admitido– se retroalimenta de tal forma que sirve para excluir todas las soluciones que no coincidan con el mismo.

IV. LAS POSIBLES LÍNEAS DE SOLUCIÓN

1. Introducción

Para continuar con nuestra reflexión, y encontrar cuál podría ser la línea de solución de la cuestión planteada, parece necesario tratar de algunos extremos, como son los siguientes:

– sobre la procedencia de considerar la importancia de lo implícito en la Constitución,

– sobre la función constitucional que cumple el Ordenamiento del Estado en relación con los de las Comunidades Autónomas,

– sobre el principio de prevalencia,

– sobre la interpretación sistemática de la Constitución y las relaciones entre Ordenamientos.

2. Sobre la procedencia de considerar la importancia de lo implícito en la Constitución

En primer lugar no parece procedente mantener una postura negativa en torno a la importancia de lo implícito en la Constitución. El propio Tribunal Constitucional ha dado una extraordinaria importancia a este aspecto, nada menos que para afirmar la existencia de principios generales del Derecho implícitos en la Constitución, como el principio non bis in idem, entre otros, que, al estar en la Constitución, participan de su fuerza normativa y tienen mayor valor que la ley. Y también para afirmar que, como regla general, después de la Constitución las bases han de regularse por ley, lo que, por cierto, no dice ningún precepto constitucional.

Lo importante por tanto no es afirmar que lo implícito no cabe en la Constitución, porque los Tribunales Constitucionales cumplen la función de «descubrir» todo lo implícito, todas las virtualidades del sistema jurídico ínsitas en la Constitución. Por tanto, lo importante es determinar si estamos ante algo «implícito» en la Constitución o si se trata de que el Tribunal de forma voluntarista «invente» algo que no se encuentra virtualmente en la Norma Fundamental.

Pues bien, partiendo de esta premisa, parece bastante claro que no puede utilizarse como argumento decisivo en contra de la primera línea jurisprudencial la afirmación de que no existe una atribución expresa de competencia al Estado en virtud de la cual conserve, en todo caso, la plenitud de su competencia normativa, cualesquiera que sean las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

En concreto, en el caso objeto de consideración habrá que determinar qué sentido tiene el artículo 149.3 de la Constitución, cómo es comprensible su contenido, tanto si se interpreta en el sentido propuesto en la primera línea jurisprudencial como en la segunda.

3. La interpretación lógica del artículo 149.3 de la Constitución: el principio de prevalencia

El artículo 149.3 de la Constitución sólo se comprende en su totalidad, a mi juicio, si se interpreta en el sentido de que refleja la voluntad implícita de la Constitución de que el Estado conserve la plenitud de sus competencias legislativas en relación con todas las materias, cualesquiera que sean las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

En efecto, si la Constitución contempla la distribución de las competencias por materias, y afirma que la legislación de la Comunidad Autónoma sobre una materia prevalecerá sobre la del Estado relativa a la misma materia en el supuesto de que la competencia se haya asumido con carácter exclusivo ¿No es ello significativo de que el Estado conserva la plenitud de su competencia legislativa? Y si no fuera así ¿Cómo explicar que el derecho del Estado tenga valor supletorio?

Podría contestarse a estas preguntas diciendo que ello sólo es así en el supuesto de que las competencias exclusivas sobre una materia no hayan sido asumidas por todas las Comunidades Autónomas (sea en todo o en parte de las competencias normativas), porque en este caso el Estado sí conserva competencias normativas en relación con aquella parte del territorio nacional correspondiente a la Comunidad que no ha asumido competencias, y, en consecuencia, puede legislar, planteándose así el posible conflicto de Normas del Estado y de otras Comunidades.

Pero esta limitación no se encuentra en el precepto, que afirma, además que «en todo caso el derecho estatal será supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

Podría intentar interpretarse el precepto en el sentido de que el derecho estatal al que se refiere no es al derecho sobre la misma materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sino al derecho estatal dictado sobre otras materias.

Pero esta interpretación tampoco respondería al sistema constitucional, porque el derecho estatal dictado sobre las otras materias cuya competencia se encuentra reservada al Estado no sería de aplicación supletoria sino prevalente, como consecuencia del entrecruzamiento de títulos competenciales, y esta es justamente la tesis del Tribunal Constitucional, en relación, entre otros, con el artículo 149.1.1° de la Constitución, y otras competencias reservadas al Estado (como el 149.1.6) que utiliza para justificar determinados preceptos de la Ley estatal del suelo –Texto Refundido de 1992-.

En consecuencia, entiendo que la lectura del precepto que permite comprender su contenido es aquella que deduce del mismo que la Constitución determina de forma implícita que la asunción de competencias exclusivas por todas las Comunidades Autónomas (sea que incluya la competencia legislativa en relación con toda la materia, sea con el respeto a las «bases» o «legislación básica») no hace desaparecer la plenitud de las competencias normativas del Estado sobre la misma materia.

4. La interpretación sistemática: el bloque de la constitucionalidad

En la mayor parte de los Estatutos –Disposiciones Transitorias– se contempla, con terminología no siempre coincidente, el problema de determinar cual es el Derecho aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en las materias en las que ha asumido competencia legislativa, en tanto no ejerza esta competencia; el panorama legislativo puede esquematizarse en los siguientes términos:

– algunos Estatutos establecen, con diferentes matices de dicción, que hasta que las Cortes Generales no elaboren las leyes a que se refiere el Estatuto, y la Comunidad no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las «actuales» leyes del Estado que se refieren a dichas materias (D.T. séptima E. del País Vasco; D.T. segunda del E. de Cataluña; D.T. tercera del E. de Galicia; D.T. primera del E. de Andalucía; D.T. tercera E. de Asturias; D.T. octava E. Cantabria; D.T. quinta E. Aragón; D.T. cuarta E. Castilla-La Mancha; D.T. cuarta E. Extremadura; D.T. séptimo E. Baleares; D.T. 1ª E. Madrid; D.T. quinta E. Castilla-León).

– en otros supuestos las DD.TT. no se refieren a que continuarán en vigor las «actuales» leyes del Estado, sino a que continuarán aplicándose las leyes del Estado que se refieren a las materias de competencia de la Comunidad (D.T. Tercera E. de Canarias).

– y, finalmente, en otros Estatutos no se contiene precisión alguna (E. de Rioja, E. de Murcia, E. de la Comunidad Valenciana, y Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Navarro en la Comunidad Foral).

Pues bien, la lectura de los Estatutos y de la LORAFNA pone de manifiesto que en la mayor parte de ellos se adopta una previsión acerca de las normas aplicables en materia de su competencia en tanto no ejerzan su competencia legislativa, y es la de que continuarán en vigor las «actuales» leyes del Estado; mientras en algún caso no se hace una referencia tan precisa a las «actuales» leyes del Estado; y, finalmente, en varios, no se contiene previsión alguna.

¿Qué consecuencia se puede sacar de los Estatutos y de la LORAFNA? Si se tiene en cuenta que cada uno de los Estatutos es aplicable en su ámbito territorial, y, asimismo, que no todos contienen la misma regulación, resulta difícil extraer un criterio interpretativo del artículo 149.3 de la Constitución que –recordémoslo– no tiene carácter transitorio.

Este criterio interpretativo de la Constitución no puede ser diferente para cada Comunidad Autónoma, porque en este caso nos llevaría a consecuencias contradictorias: así, el legislador estatal estaría obligado a mantener las «actuales» leyes en relación a ciertas Comunidades y podría modificarlas en relación a otras.

De aquí que sea necesario determinar cuál es el sentido de estos preceptos. Y, a mi juicio, tal sentido no es otro que el de resolver un problema transitorio, hasta tanto se dictara la nueva regulación por parte de las Comunidades Autónomas, de tal forma que hasta entonces resultase de aplicación la legislación estatal.

¿Significa la dicción literal que la legislación del Estado quedaba congelada y no podía modificarse, al menos en relación con aquellas materias en que todas y cada una de las Comunidades Autónomas hubieran asumido competencias exclusivas?

En mi opinión, al no estar contenida una previsión de este tipo en todos los Estatutos, tal conclusión no podría mantenerse. Y parece más natural, y acorde con el sentido del problema que querían resolver los Estatutos, entender que el Estado sí estaba obligado a no producir un vacío, es decir a mantener un ordenamiento completo sobre las materias de que se trata, pero no a que las «actuales» leyes –entonces vigentes– no pudieran ser objeto de ninguna modificación por importante que fuera; o a que no puedan ser objeto de derogación una vez que todas las Comunidades Autónomas hayan ejercido sus competencias.

De esta forma la interpretación del sistema constitucional, tomando en cuenta la Constitución y los Estatutos de Autonomía –que forman parte del bloque de la Constitucionalidad de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional-, matiza la primera línea jurisprudencial en el sentido de que el Estado está obligado a mantener un Ordenamiento completo, incluso sobre las materias en que todas las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias exclusivas, hasta tanto tales competencias no hayan sido ejercidas en su integridad.

5. Las relaciones entre Ordenamientos: referencia al Derecho comunitario europeo

En definitiva, el problema que tenemos planteado es de relación entre Ordenamientos –del Estado y de las Comunidades Autónomas–; por lo que, dado que también se produce una cuestión de análoga significación en las relaciones entre el Ordenamiento del Estado y el Derecho Comunitario europeo, parece interesante efectuar alguna reflexión sobre este punto.

En este supuesto se ha producido una aplicación del artículo 93 de la Constitución que permite atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, y, en este caso, la transferencia de competencias no se ha entendido que afectara a la plenitud de la competencia legislativa del Estado, más allá de la primacía del derecho comunitario y del desplazamiento del derecho interno.

Estos principios, por razón de la pertinencia de interpretar la Constitución como un todo, en el que cada precepto cobra su sentido en función de los demás, nos lleva también a confirmar que tales principios se encuentran presentes en el artículo 149.3 de la Constitución que, en definitiva, lo que establece, por lo que interesa al objeto de este trabajo, es la primacía del derecho de las Comunidades Autónomas y el desplazamiento del derecho del Estado en la materia de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, es decir, la prevalencia del derecho de las Comunidades Autónomas en estos supuestos.

Este principio de prevalencia que establece con toda rotundidad la Constitución queda vaciado de contenido si las relaciones entre Ordenamientos no se interpretan en términos de eficacia (primacía y desplazamiento) sino en términos

rígidos de validez, lo que lleva a consecuencias innecesarias, como el que tenga que plantearse una cuestión de inconstitucionalidad para solucionar supuestos de conflictos que podrían resolverse de forma mucho más simple por los Tribunales ordinarios; así, por citar un caso simple y a mi juicio evidente: en el supuesto de que la Ley de la una Comunidad Autónoma se ajuste a una Ley básica estatal anterior –a la que debía respetar– y con posterioridad se modifique la Ley básica estatal ¿qué sentido tiene que la falta de adaptación a la nueva ley básica haya de dar lugar a una cuestión de inconstitucionalidad «sobrevenida»? ¿No sería más lógico entender que la Ley de la Comunidad ha quedado desplazada, en lo incompatible, por la ley básica posterior? ¿No pueden cumplir esta función los jueces y Tribunales del orden judicial, disminuyendo en lo posible la congestión del Tribunal Constitucional, y evitando el retraso de varios años para la tutela judicial efectiva que supone tener que plantear una cuestión de inconstitucionalidad?

6. La racionalidad del ordenamiento jurídico

Las consideraciones anteriores permiten deducir claramente que este trabajo se inclina por la primera línea jurisprudencial, en cuanto entiende, por las razones expuestas, que se ajusta más a la Constitución.

Sin perjuicio de ello, es necesario plantearse qué sentido tendría el que el Estado ejerciera su competencia legislativa sobre una materia, cuando la competencia exclusiva sobre la misma hubiera sido asumida por todas las Comunidades Autónomas y éstas ya hubieran ejercido con plenitud su competencia legislativa sobre la misma.

Pues bien, resulta claro que en este caso, sin perjuicio de lo que se indica en el número siguiente, el ejercicio de la competencia por parte del Estado o el mantenimiento de su legislación carecería de sentido, por lo que la racionalidad del Ordenamiento Jurídico complejo estatal debería llevar a su derogación, pues carece de sentido mantener normas inaplicables que sólo pueden crear confusión; solución ésta que no se aleja del criterio que es de aplicación –en términos generales– en la relación entre Ordenamiento comunitario europeo y el derecho interno.

7. El caso de Ceuta y Melilla

Naturalmente, todas las observaciones anteriores se ven reforzadas si se toma en consideración que Ceuta y Melilla no se encuentran integradas en ninguna Comunidad Autónoma, ni tienen atribuida competencia legislativa en sus Estatutos de 13 de marzo de 1995, por lo que resulta indudable la competencia del Estado –por nadie discutida– para dictar las leyes de aplicación en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla sobre todas las materias, y para mantener la vigencia –y modificar– todas las leyes que por razón de su contenido resulten de aplicación en dicho ámbito.

8. Los límites del legislador en la calificación de sus leyes como de aplicación prevalente o supletoria

Finalmente, debe indicarse que el Tribunal Constitucional, ha puesto énfasis en la afirmación de que el legislador estatal no puede indicar que sus leyes son de aplicación supletoria

Esta limitación del legislador tampoco parece ineludible, de acuerdo con el sistema constitucional, pues una cosa es que el legislador estatal –como regla general– no pueda interponerse entre la Constitución y los Estatutos, como sostuvo el Tribunal en su Sentencia 76/83, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, y otra distinta que, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos, el legislador estatal o autonómico no pueda establecer cuál es la fuerza obligatoria de la norma que dicte, lo que parece congruente con el principio de seguridad jurídica; ello, naturalmente, sin perjuicio de los recursos de inconstitucionalidad –y cuestiones– que puedan formularse, si se entendiera que en este extremo la norma era inconstitucional.

V. REFLEXIÓN FINAL

Voy a terminar este trabajo efectuando una reflexión acerca de las consecuencias de que se consolide definitivamente la segunda línea jurisprudencial que se ha producido en el tiempo y que es la actual.

Esta línea jurisprudencial conduce a que las distintas autonomías –a plazo medio– tengan que ejercer sus competencias legislativas en materias de su competencia exclusiva (en todo o en parte), y, por tanto, a aumentar la complejidad del sistema jurídico. Y ello aún cuando las Comunidades Autónomas pudieran encontrarse conformes con la legislación estatal, como ha sucedido en algunos casos con la legislación estatal del suelo; baste recordar al efecto que la Comunidad de Cantabria ha dictado una Ley de un solo artículo, en la que se asume como propia la legislación declarada inconstitucional por defecto de competencia.

Una cosa es que las Comunidades Autónomas estimen necesario legislar en ejercicio de su autonomía y otra distinta que se interprete el sistema constitucional –en una de las dos interpretaciones posibles– en sentido favorable a que las Comunidades Autónomas tengan que legislar necesariamente, pues antes o después hay que suponer que la legislación «congelada» del Estado quedará obsoleta.

Esta diversidad por la diversidad, ¿es el efecto querido por la Constitución?, ¿No sería preferible interpretar el sistema constitucional de forma que las Comunidades Autónomas pudieran decidir cuando estiman necesario legislar, y, en el ámbito de sus competencias exclusivas, si su regulación es ya completa y desplaza a la del Estado en su totalidad? Y cuando sus competencias exclusivas han sido asumidas sobre una parte de la legislación (p. ej. «sin perjuicio» de la competencia del Estado sobre las bases) ¿no sería preferible que la Comunidad Autónoma decidiera con libertad si dicta o no una norma que, respetando la Ley básica, regule todos los demás aspectos de forma completa y desplace a la del Estado en todo lo no básico?

Por mi parte no creo que la diversidad por la diversidad sea un bien constitucional. Más bien creo que puede introducir un grado de complejidad, quizá no deseado por nadie, que no contribuya precisamente a estimular la dinamicidad económica y social, y que, en cambio, sí puede contribuir a aumentar, si cabe, la grave situación en que se encuentran nuestros Tribunales –comenzando por el Constitucional– desbordados por el número de asuntos, y la gravísima incidencia que esta situación está produciendo en la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva en un plazo razonable.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES

Fernando López Ramón

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. FUENTES: a) Convenio Marco europeo. b) Protocolo Adicional. c) Tratado hispano-francés. d) Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto. 3. COMPETENCIAS: a) Limitación de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales. b) Necesario incremento de las competencias exteriores de entidades territoriales. 4. EFECTOS: a) Efecto contractual entre las partes. b) Creación de organismos de cooperación transfronteriza. c) Efectos respecto a terceros. 5. RECAPITULACIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

En Europa, la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales constituye una realidad que ha precedido a la asunción del fenómeno por los ordenamientos jurídicos generales. Las fronteras, establecidas como separación entre Estados, no han podido evitar la presencia de intereses comunes en las colectividades de uno y otro lado de las mismas. Sin necesidad de remontarse a las facerías pirenaicas, existentes desde la Edad Media, son abundantes los ejemplos contemporáneos de acuerdos llevados a cabo por entidades territoriales de diversos Estados, con la finalidad de lograr una mejor satisfacción de los intereses públicos correspondientes. Los esfuerzos realizados desde asfixiantes nacionalismos estatales con la finalidad de ahogar esa realidad han fracasado. Desde los años sesenta, en toda Europa han proliferado acuerdos entre colectividades locales y regionales de diferentes Estados, para resolver cuestiones de interés común sin observar los canales habituales de las relaciones internacionales.[1] El estadio más avanzado de esa realidad viene dado por la constitución de organismos de coo-

1. En la publicación del Ministerio de Administraciones Públicas, El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997), «Documentos INAP» núm. 14 (1997), p. 19, se reconoce cómo «se ha ido imponiendo la práctica de la suscripción de instrumentos, con la denominación de protocolos, declaraciones, acuerdos o convenios, para formalizar las relaciones de cooperación entre las entidades territoriales fronterizas»; así han surgido «convenios de contenido heterogéneo y distinto grado de intensidad, que van desde la simple declaración de intenciones, pasando por la definición del marco general de la cooperación o el desarrollo conjunto de proyectos o iniciativas puntuales, hasta la creación de las llamadas euroregiones o eurodistritos.» He tenido ocasión de repasar los mecanismos de cooperación transfronteriza existentes en torno a la frontera hispano-francesa en F. LÓPEZ RAMÓN, Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico, RArAP núm. 9 (1996), pp. 399-411.

peración transfronteriza mediante acuerdos o convenios entre entidades territoriales.[2]

Nicolas LEVRAT ha explicado el auge de los instrumentos de cooperación transfronteriza como consecuencia de la descentralización territorial impuesta por la extensión de las tareas del Estado y la subsiguiente imposibilidad de atender a todas ellas debidamente.[3] Con frecuencia, los asuntos objeto de la cooperación transfronteriza resultan ajenos al círculo de intereses y competencias de los órganos estatales, que incluso pueden carecer de toda experiencia y preparación en la materia. Si a esos datos se une la constatación de la aparición de fenómenos nuevos, que relativizan el papel de algunas fronteras (cuestiones ambientales y de ordenación territorial o, en otro sentido, consolidación de las instituciones europeas), no será difícil comprender los intentos de configurar la cooperación transfronteriza como una competencia implícita de las entidades territoriales.

En ese contexto, el objeto del presente trabajo se ciñe al análisis de la problemática que presentan los principales elementos del régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Así, primero, cabe estudiar las fuentes del Derecho disponibles para la celebración de estos acuerdos, pasando después a la exposición del alcance de los diversos círculos competenciales implicados y a la determinación de los efectos de los acuerdos, tanto entre las partes como con respecto a los ciudadanos.

2. FUENTES

Son fuentes de Derecho Internacional las que directamente amparan la suscripción de acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. No obstante, conviene destacar que la resolución de algunas cuestiones de tipo competencial y procedimental requerirá la utilización del Derecho estatal aplicable a las diferentes entidades territoriales consideradas.

a) Convenio Marco europeo

El Consejo de Europa ha promovido la elaboración de un tratado multilateral en la materia, el *Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*, hecho en Madrid el 21 mayo 1980

2. Bajo los auspicios del Consejo de Europa se han constituido organismos de cooperación transfronteriza de vocación genérica en toda Europa.

En el ámbito hispano-francés, cabe constatar la creación en 1983 de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, integrada por los poderes regionales de la frontera pirenaica (Regiones francesas de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon; Comunidades Autónomas de País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña; también el Principado de Andorra).

En relación con la frontera hispano-lusitana, en 1991 se constituyó la Comunidad de Trabajo Galicia-Región del Norte de Portugal, entre la Comunidad Autónoma española y la Región portuguesa.

3. Nicolas LEVRAT, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, Paris, PUF, 1994, pp. 21-49.

y publicado en BOE de 16 octubre 1990, previa autorización por las Cortes Generales.

El Convenio regula los posibles contenidos de los instrumentos de cooperación y los procedimientos de adopción de los mismos, conforme a dos grandes categorías: los acuerdos interestatales y los acuerdos entre autoridades locales. Mediante los primeros, las autoridades estatales competentes podrían definir el marco para la actuación de las entidades territoriales, conforme a los modelos que, en función de las finalidades perseguidas, proporciona el Convenio. A través de acuerdos (también denominados arreglos, estatutos y contratos) entre autoridades locales de diferentes Estados, cabría cubrir objetivos como el establecimiento de grupos de acción concertada, la gestión de servicios públicos, la constitución de asociaciones, el suministro o prestación de servicios e incluso la formación de organismos de cooperación transfronteriza.

El contenido más significativo del Convenio Marco, en realidad, ocupa una posición subsidiaria en el sistema de fuentes, subordinado a la voluntad de los Estados, dado que todos los modelos y esquemas de acuerdo recogidos en los anejos del Convenio no tienen otro efecto que el de documentos inspiradores de las decisiones de cooperación transfronteriza, de manera que «por ser de naturaleza indicativa, no tienen valor de tratado» (art. 3.1).[4] Además, en ningún caso se menoscaba la facultad de los Estados de recurrir a otras formas de cooperación transfronteriza (art. 3.3). No obstante, el Convenio Marco puede cumplir una función legitimadora de la directa adopción de acuerdos entre entidades territoriales de diferentes Estados, aunque el alcance de esa legitimación está sujeto en todo caso a las voluntades estatales, que cabe ejercer a través de diversas vías.

Así, los Estados pueden considerar necesario que los acuerdos entre entidades territoriales vayan precedidos de los correspondientes acuerdos interestatales, donde se señalen concretamente «el marco, las formas y los límites dentro de los cuales pueden actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza» (art. 3.2). En tal sentido se han orientado los instrumentos de ratificación del Convenio Marco por parte de Francia, Italia y España. En el caso español, la exigencia debe ser matizada por la regla que, en defecto de los acuerdos interestatales, subordina la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales a la conformidad expresa de los Gobiernos de los Estados implicados. De cualquier manera, los acuerdos entre autoridades territoriales deben adoptarse dentro del respeto debido a las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y de orientación política general «y respetando asimismo las normas de control o de tutela a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales» (art. 3.4).

4. Tal como dice el Ministerio de Administraciones Públicas, El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, cit., p. 21, «su alcance es el de ser textos que puedan ser utilizados como elementos de referencia, bien por los Estados, bien por las entidades territoriales, a la hora de elaborar instrumentos para la ordenación y puesta en práctica de iniciativas de cooperación transfronteriza, con las adaptaciones, como dice el Convenio, que la particular situación de cada Estado haga necesarias».

b) Protocolo Adicional

Diversos problemas suscitados por el Convenio Marco pretenden ser solucionados por el *Protocolo Adicional*, firmado en Estrasburgo el 9 noviembre 1995, pendiente de entrada en vigor, aunque ya ha recibido firmas de varios Estados, entre los que se incluyen Francia y Portugal, pero no España.

El punto de partida del Protocolo reside en el reconocimiento del derecho de las entidades territoriales de diferentes Estados de adoptar entre sí acuerdos de cooperación transfronteriza, sobre materias de competencia común, «según los procedimientos previstos en sus estatutos, conforme a la legislación nacional y dentro del respeto a los compromisos internacionales» (art. 1). Establecida esa premisa, el Protocolo procura soluciones para diversos problemas derivados de la adopción de acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: responsabilidad, Derecho aplicable, jurisdicción competente, etc.

c) Tratado hispano-francés

Con el objetivo de facilitar la aplicación del Convenio Marco europeo de cooperación transfronteriza, existe el *Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales*, hecho en Bayona el 10 marzo 1995 y publicado en BOE de 10 marzo 1997, previa autorización de las Cortes Generales.

El Tratado permite a las entidades territoriales de ambos Estados emprender todo tipo de acciones de cooperación, siempre que puedan incluirse en el ámbito competencial de las entidades implicadas. El objeto de los convenios puede ser muy amplio, puesto que comprende la creación y gestión de equipamientos o servicios públicos, la coordinación de decisiones y aun la constitución de organismos de cooperación. El Tratado establece reglas sobre el Derecho y la jurisdicción aplicables, los organismos de cooperación, la celebración de contratos, la responsabilidad de su cumplimiento, etc.[5]

En relación con Portugal no existe un tratado internacional de corte similar al anterior. Ni los Tratados de límites (desde el firmado con fecha 29 septiembre 1864 y publicado en la Gaceta de 8 junio 1866) ni el Tratado de Amistad y

5. Según el Ministerio de Administraciones Públicas, El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, cit., p. 34, el Tratado de Bayona se limitaría a regular la cooperación transfronteriza en régimen de Derecho Público, quedando fuera de su cobertura la cooperación que se desenvuelva en régimen de Derecho Privado. Sin embargo, no parece seguro ese extremo. Así, en los términos del Tratado, éste se refiere a la determinación del «Derecho aplicable» a los convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (art. 4), sin precisar que únicamente haya de determinarse ese Derecho conforme a criterios geográficos (el francés o el español); es más, al tratar de la celebración de contratos previstos en los convenios de cooperación, hace hincapié en la suscripción «en particular, de contratos públicos» (art. 8), frase de la que no cabe deducir una exclusión de los contratos sometidos a Derecho Privado que puedan suscribir las Administraciones. Por otra parte, no sería fácil constatar una plena libertad de las Administraciones Públicas (al menos, de las españolas) para utilizar el Derecho Privado.

Cooperación (firmado el 22 noviembre 1977 y publicado en BOE de 30 mayo 1978) contienen cláusulas que puedan ser empleadas para promover la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales.

d) Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto

La entrada en vigor del Tratado hispano-francés planteó la necesidad de establecer un procedimiento alternativo a la exigencia, hasta entonces aplicable, de conformidad expresa del Gobierno para cada acuerdo de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Así, se aprobó el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, donde se regulan los dos elementos que articulan el nuevo procedimiento: la comunicación previa de los proyectos de convenio, para producir efectos entre las partes, y la publicación de los convenios, a fin de producir efectos con respecto a terceros.[6]

La norma, que establece obligaciones para las entidades territoriales, parece ajustada a Derecho, tanto bajo la óptica competencial como en la perspectiva del principio de legalidad. En el primer sentido, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, según se establece en su disposición adicional única, está dictado al amparo de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.[7] En relación con el segundo problema planteado, parece que las fuentes de Derecho Internacional citadas

6. En el proceso de elaboración del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, participaron las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y las Entidades Locales fronterizas, por medio de la Comisión Nacional de Administración Local. Según expresa el preámbulo de la norma, «en el seno de dichos órganos de colaboración se han adoptado sendos Acuerdos para facilitar el cumplimiento tanto de la obligación de comunicación previa, como del requisito de publicación en el BOE». En efecto, se trata del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, adoptado en la reunión de la citada Conferencia de 2 diciembre 1996, y del Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, adoptado en la reunión de la Comisión de 30 enero 1997; ambos Acuerdos fueron publicados en BOE de 12 diciembre 1997. Nótese que los Acuerdos son de fecha anterior a la aprobación del Real Decreto porque el contenido global de éste y de aquéllos fue pactado previamente, en el seno de las citadas instituciones de colaboración, por el Estado, las Comunidades Autónomas interesadas y las entidades representativas de las Administraciones Locales.

7. Según se explica en el preámbulo del Real Decreto 1317/1997, con respecto a la obligación de comunicación previa a la Administración del Estado de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 Const.) «habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar las actividades con relevancia exterior de las Comunidades Autónomas –así como de las restantes entidades territoriales–, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado». En el mismo preámbulo se encuadra expresamente el requisito de publicación de los convenios, para la producción de efectos frente a terceros, en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 Const.).

podrían ser consideradas como elementos legitimadores del ejercicio de la potestad reglamentaria, conforme a la regla de que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del Derecho estatal (art. 96 Const.).[8]

No obstante, conviene tener presente que el sistema de comunicación previa establecido en esta norma reglamentaria sólo parece aplicable, por el momento, a los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales españolas y francesas. Ello es así porque el Instrumento de Ratificación por parte española del Convenio Marco europeo, en defecto de acuerdos interestatales, subordinó expresamente la eficacia de los acuerdos de cooperación a la conformidad de los respectivos Gobiernos estatales. De manera que, mientras no se retire la anterior declaración, únicamente los acuerdos entre entidades territoriales españolas y francesas se podrán beneficiar del sistema reglamentario.[9]

3. COMPETENCIAS

La celebración de acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de diferentes Estados plantea el problema del alcance y del ajuste recíproco entre los diversos órdenes competenciales implicados. Por una parte, inciden las competencias sobre relaciones internacionales del Estado y, por otra parte, las competencias materiales de las diversas entidades territoriales.

a) Limitación de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales

Existe una tendencia a configurar en términos muy amplios la competencia del Estado sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución), incluyendo en la misma toda actuación en el extranjero, sea cual sea la materia afectada y, en consecuencia, al margen de la distribución material de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Loca-

8. Téngase presente, en tal sentido, que tanto el Convenio Marco (art. 3) como el Tratado hispano-francés (arts. 3, 5 y 12) autorizan fórmulas de control estatal sobre los acuerdos de cooperación transfronteriza que celebren las entidades territoriales, llegándose incluso a establecer, aunque como medida transitoria, la necesaria autorización expresa de estos acuerdos por el Gobierno del Estado.

9. Tal es la postura mantenida, de acuerdo con el correspondiente Dictamen del Consejo de Estado, por el Ministerio de Administraciones Públicas, El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, cit., p. 60, aunque destacando que «con respecto a la frontera portuguesa, inicialmente la Administración General del Estado, por diversas razones, planteó también la aplicabilidad del nuevo procedimiento». Al parecer, el cambio de criterio derivó de la opinión sustentada por el Consejo de Estado, en el Dictamen relativo al proyecto del Real Decreto 1317/1997; de ahí la afirmación de la publicación ministerial de que «la retirada de la declaración española al ratificar el Convenio Marco europeo, base jurídica del procedimiento de conformidad expresa del Gobierno, resulta indispensable para la aplicación del nuevo procedimiento a los convenios de cooperación que se proyecte suscribir entre entidades territoriales de la frontera hispano-portuguesa».

les. De esta manera, la titularidad de una competencia variaría en función de su ejercicio en territorio nacional o en el extranjero.[10]

En el ámbito europeo, la reacción frente a tal planteamiento se ha producido, destacadamente, al hilo del desarrollo de las competencias atribuidas a las Comunidades Europeas. Dado el amplio alcance que progresivamente han alcanzado las políticas comunitarias europeas, abundantes competencias sobre materias correspondientes a las entidades territoriales habrían quedado prácticamente anuladas de aceptarse su automática inclusión en la órbita de las relaciones internacionales del Estado. La formación y consolidación de las Comunidades Europeas habrían producido un sorprendente efecto de restricción de las competencias de las entidades territoriales, sobre todo de las Comunidades Autónomas, en beneficio del Estado, cuyas competencias resultarían notablemente incrementadas. De ahí la amplitud de los tratamientos doctrinales en busca de fórmulas que logren un adecuado equilibrio entre las diversas competencias implicadas, habiéndose llegado a un punto de común aceptación de la idea del necesario respeto al sistema de distribución interna de competencias en la ejecución del Derecho comunitario europeo, sin perjuicio de las atribuciones estatales para asegurar la ejecución de sus obligaciones internacionales.[11]

10. Una rígida aplicación de esta postura puede encontrarse en la aislada STC 137/1989, de 20 julio, referida a un Comunicado de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Dirección de Medio Ambiente de Dinamarca; sentencia objeto del crítico comentario de Luis POMED, La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, RAP núm. 123 (1990), pp. 211 ss.

11. En esa línea, cabe citar las SSTC 252/1988, de 20 diciembre, 76/1991, de 11 abril y 79/1992, de 28 mayo, entre otras.

La bibliografía sobre la incidencia las competencias de las Comunidades Europeas sobre las competencias de las Comunidades Autónomas españolas es amplia. Entre los estudios monográficos, cabe destacar: Santiago MUÑOZ MACHADO, El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Madrid, Civitas, 1985, pp. 91-114; Iñaki LASAGABASTER, El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico, Oñati, IVAP, 1986, pp. 81-125; José María BAÑO, Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea, Valencia, Consejería de Administración Pública, 1987, pp. 67-110; Gurutz JAUREGUI, La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales, Oñati, IVAP, 1989, pp. 87-104; José Eugenio SORIANO, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 216-245; Iñigo BULLAIN, Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración, Oñati, IVAP, 1990, pp. 196-199.

Entre los estudios colectivos en la materia, cabe citar: el volumen que recoge las ponencias del llamado «Coloquio de Barcelona» (1983), coordinado por Victoria ABELLAN, La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas, Barcelona, Departamento de Justicia de la Generalidad, 1985, en especial la colaboración de Eloy RUILOBA, pp. 26-30; las actas del «I Seminario de Derecho Administrativo Comparado» (Universidad de Sevilla, 1991), recogidas en el volumen coordinado por Javier BARNES, La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, Madrid, Civitas, 1993, en especial la ponencia de Antonio LÓPEZ CASTILLO, pp. 162-178; las actas del Seminario (Universidad Carlos III, 1994) dirigido por Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, Oñati, IVAP, 1996, vol. I.

Desde los estudios relativos a las competencias para la ejecución de las políticas europeas por parte de las entidades territoriales, especialmente de las Comunidades Autónomas en el caso español, no parece difícil conectar con la problemática general de la proyección exterior de las competencias de tales entidades. En ese sentido, cobra auge la idea de que resulta preciso limitar el alcance de las genéricas competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, excluyendo de su ámbito aquellas actuaciones exteriores correspondientes a materias competencia de entidades territoriales, siempre que no entre en juego la responsabilidad internacional del Estado.[12]

b) Necesario incremento de las competencias exteriores de entidades territoriales

Conforme a las anteriores ideas, el legislador francés ha autorizado a las colectividades locales a adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza e incluso a «adherirse a un organismo público de Derecho extranjero o participar en el capital de una persona moral de Derecho extranjero a los que se haya adherido o en los que participe al menos una colectividad territorial o una agrupación de colectividades territoriales de un Estado europeo fronterizo».[13] Previsión esta última cuya constitucionalidad ha admitido el Consejo Constitucional, en su Decisión de 26 enero 1995 (recurso contra el proyecto de Ley), por entender que no permite «atentar contra las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía», habida cuenta del control ejercido por el Estado francés sobre esas adhesiones a organismos extranjeros (respeto a los compromisos internacionales del Estado, autorización mediante decreto de Consejo de Estado, control de legalidad del acuerdo, control y publicidad de las cuentas del organismo, etc.).[14]

En el caso español, la posibilidad de que las entidades territoriales suscribieran acuerdos de cooperación transfronteriza venía estando subordinada a la conformidad expresa del Gobierno en relación con cada acuerdo. Tal era la solución general que derivaba del instrumento de ratificación del Convenio Marco del Consejo de Europa de 1980. Idéntica solución debía darse, en relación con la frontera hispano-francesa, durante una primera fase transitoria, conforme al art. 12 del Tratado de 1995: «Transitoriamente, por lo que concierne a las entidades territoriales españolas, en tanto la legislación española no haya definido el pro-

12. Véase LEVRAT, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière, op. cit., pp. 182-211.

13. Sobre la adopción de acuerdos de cooperación transfronteriza, véanse los arts. 131-133 de la Ley de Administración Territorial de 6 febrero 1992 y sobre la adhesión a organizaciones extranjeras, el nuevo art. 133-1 de dicha Ley, transcrito parcialmente en el texto, introducido por la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de 4 febrero 1995, de la que existe trad. esp. de Luis POMED, en RArAP núm. 6-7 (1995), pp. 450 ss.

14. Véase Yves LUCHAIRE, Urbanisme transfrontalier et droit constitutionnel, en el vol. col. que recoge las actas del Coloquio de Lille (septiembre 1996), dirigido por Gérard MARCOU, L'urbanisme transfrontalier. Droit et pratiques, de próxima publicación por L'Harmattan.

cedimiento aplicable, la eficacia de los Convenios requerirá la conformidad expresa del Gobierno español». No obstante, los arts. 3 y 5 del citado Tratado hispano-francés permitían el establecimiento de soluciones más generosas con la plenitud de las competencias locales.

Ciertamente, la subordinación de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales a la regla de la expresa aprobación de los correspondientes Gobiernos estatales parece excesivamente rígida, difícilmente conciliable con los intentos de compatibilizar la competencia estatal sobre relaciones internacionales y las competencias materiales de las entidades territoriales. Por ello, resulta lógico el sistema establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, que condiciona la eficacia de estos convenios a la observancia del requisito de su comunicación previa a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (art. 1.1), aunque deba lamentarse su exclusiva aplicación, por el momento al ámbito hispano-francés.

Conforme al sistema reglamentario, la Secretaría de Estado dispone del plazo de un mes para formular objeciones, transcurrido el cual «sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido» (art. 1.2 Real Decreto 1317/1997). En todo caso, las «objeciones» que pueden plantearse serán siempre de tipo jurídico, ya que «deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación» (art. 1.2 Real Decreto 1317/1997). De ahí que la falta de cumplimiento del requisito de la comunicación previa o la vulneración del marco jurídico aplicable en relación con estos convenios determine la posible utilización, por la Administración General del Estado, de «los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales» (art. 1.3 Real Decreto 1317/1997).[15]

Al margen de las anteriores cuestiones, se ha planteado el problema relativo a si los acuerdos de cooperación transfronteriza en los que participen varias Comunidades Autónomas habrían de observar la regla constitucional que exige autorización de las Cortes Generales para los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, cuando tales acuerdos no estén previstos en sus Estatutos de Autonomía (art. 145.2 Const.). El Ministerio de Administraciones Públicas sostiene la tesis de limitar la aplicación de esa regla a los acuerdos que

15. El preámbulo del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, se preocupa de aclarar que los medios de oposición, por la Administración del Estado, a los convenios de cooperación transfronteriza suscritos por las entidades territoriales sin previa comunicación o vulnerando los límites aplicables, serán los establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley de Bases del Régimen Local «para las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales». Parece, en consecuencia, que los medios de oposición serán el conflicto constitucional de competencias (arts. 60 ss. LOTC) o el recurso contencioso-administrativo, combinado en el caso de las entidades locales con las diferentes modalidades de requerimiento que regulan los arts. 65 y 66 LBRL.

generen una «vinculación horizontal» entre las Comunidades Autónoma, excluyendo los acuerdos que se limiten a generar «relaciones verticales» entre la parte española (compuesta de varias Comunidades Autónomas) y la extranjera.[16] No parece fácil, sin embargo, aplicar el anterior criterio, dado que el carácter obligatorio de un acuerdo multilateral debiera predicarse con respecto a todas las partes del mismo. Por otra parte, resultaría anómalo que un acuerdo autorizado por las Cortes Generales hubiera de someterse posteriormente a un trámite de comunicación a la Administración del Estado y menos aún de autorización por el Gobierno.

4. EFECTOS

Los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales suscitan interesantes problemas al considerar los efectos derivados de ellos, tanto entre las partes de dichos acuerdos como con respecto a los organismos constituídos en su virtud o en relación a terceros. Problemas cuya solución no se afronta directamente en el Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza de 1980, aunque en el mismo cabe encontrar algunas vías indirectas de tratamiento de estas cuestiones, al hilo de los «modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y convenios sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales» incluidos en el anejo del Convenio. Esos modelos y esquemas, si bien «por ser de naturaleza indicativa, no tienen valor de tratado» (art. 3.1 del Convenio Marco de 1980), pueden servir a los Estados para «inspirarse», de cara a los acuerdos que celebren en la materia. En cambio, el Tratado hispano-francés de 1995 y el Protocolo Adicional de 1995 contienen diversas referencias en respuesta a los indicados problemas.

a) Efecto contractual entre las partes

Un punto de partida que parece esencial para caracterizar los efectos de los acuerdos de cooperación transfronteriza es, en todo caso, la limitación de la responsabilidad contractual «exclusivamente a las entidades territoriales firmantes», según establece el Tratado hispano-francés (art. 4.2) y pretende configurar con el alcance de regla general el Protocolo Adicional (art.1.2). No obstante, recuérde-

16. Ministerio de Administraciones Públicas, El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, cit., pp. 63-64: «Hay que entender que aquellos convenios en los que exclusivamente se formalicen relaciones verticales de cooperación transfronteriza entre todas y cada una de las Comunidades Autónomas por parte española y las correspondientes entidades territoriales extranjeras, no entran dentro del supuesto a que se refiere el art. 145.2 Const. y, por tanto, éste no resulta de aplicación. Fuera de este supuesto, que cabe pensar que en la práctica será la regla, el art. 145.2 Const. sí sería aplicable y por tanto habría que cumplir el correspondiente requisito antes de la comunicación previa, en el caso de aquellos convenios de cooperación transfronteriza en que, siendo parte dos o más Comunidades Autónomas, figuren, además de los compromisos que les obliguen frente a las demás entidades, compromisos que entrañen una vinculación horizontal entre las propias Comunidades Autónomas»

se que el art. 1 del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, subordina la eficacia de estos convenios a su comunicación previa a la Administración del Estado, según ya ha quedado expuesto. En todo caso, parece clara la exclusión de la responsabilidad internacional del Estado, en coherencia con la ausencia de los requisitos determinantes de tal responsabilidad: el hecho del propio Estado y la falta de respeto por el mismo de una obligación internacional.[17]

Entre las entidades territoriales parte en los acuerdos de cooperación transfronteriza, estos producen pues los lógicos efectos de vinculación, de generación de obligaciones, en función del contenido de los mismos acuerdos. Siguiendo a Nicolas LEVRAT, cabría clasificar por su contenido los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales en tres grandes categorías: a) los acuerdos de amistad y cooperación, que manifiestan la voluntad política de crear lazos entre colectividades fronterizas, con un alcance jurídico no siempre significativo; b) los acuerdos para solucionar problemas concretos, que constituyen el modelo más usado en la práctica; c) los acuerdos que instituyen organizaciones de cooperación transfronteriza para el examen conjunto de problemas comunes.[18] Dado el alcance jurídico escasamente significativo de los acuerdos de amistad y cooperación, conviene centrarse en las otras dos categorías, correspondiendo a este apartado el análisis de los problemas específicos que plantean los acuerdos de cooperación transfronteriza contractual entre entidades territoriales: determinar si tales acuerdos se rigen por Derecho público o privado, así como establecer el correspondiente Derecho estatal aplicable y definir la jurisdicción competente para resolver los eventuales conflictos surgidos en su aplicación.

La capacidad de elección entre el Derecho público y el privado se ha considerado que podría ser incluida en el principio de autonomía de la voluntad de las entidades territoriales contratantes, al menos en los casos de convenios de cooperación transfronteriza que sólo produjeran efectos entre dichas entidades territoriales.[19] La cuestión resulta compleja, sin que pueda considerarse resuelta porque una de las fuentes proponga que los Estados acuerden con carácter general la aplicación del «Derecho contractual público o privado de uno de los Es-

17. LEVRAT, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière, op. cit., p. 193.

18. LEVRAT, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière, op. cit., pp. 51-83.

19. Una postura favorable a la plena utilización del principio de autonomía de la voluntad por las entidades territoriales, a fin de determinar la aplicación del Derecho público o del Derecho privado en los convenios de cooperación transfronteriza, es la Pierre-Marie DUPUY, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, «Annuaire français de droit international» (1977), pp. 837-860. En cambio, el importante matiz de subordinar la libertad de elección del Derecho aplicable estrictamente al plano de las relaciones entre las entidades territoriales que suscriban el convenio de cooperación transfronteriza, sin afectar, por tanto, a las relaciones con los ciudadanos, se encuentra en Ulrich BEYERLIN, Rechtsprobleme des lokales Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Berlín, Springer Verlag, 1988, pp. 469-470. Ambas citas están sacadas de LEVRAT, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière, op. cit., pp. 211-235, donde analiza ésas y otras opiniones, inclinándose por una postura que parece muy similar a la defendida por BEYERLIN.

tados» (art. 3.1 del modelo núm. 1.4 del Convenio Marco). En el Derecho español, al menos, habrá que tener en cuenta el carácter no disponible para las Administraciones públicas del régimen administrativo o privado de los contratos en los que sean parte (art. 5 de la Ley Contratos Administraciones Públicas), así como el dato de que los contratos de las entidades territoriales sometidos al Derecho privado no dejan de sujetarse en cuanto a su preparación y adjudicación al Derecho administrativo, conforme a la doctrina de los actos separables, originaria del Derecho francés (art. 9 de la misma Ley).

La determinación del Derecho estatal aplicable suele remitirse, en las fuentes disponibles, a los propios contratantes, de manera que «los convenios concluidos entre entidades territoriales determinarán el Derecho aplicable a las obligaciones en ellos contenidas» (art. 4.1 Tratado hispano-francés), aunque precisándose que «el Derecho aplicable será el de una las Partes Contratantes» (idem). Incluso llegan a preverse reglas supletorias de la voluntad de las partes, de manera que «salvo disposición expresa en el contrato, el Derecho aplicable será el del Estado de la autoridad local que, según lo convenido, tenga a su cargo la prestación del servicio principal o, en su defecto, de la autoridad local cuya participación financiera sea más importante» (art. 3.3 del modelo núm. 1.4 del Convenio Marco).

Una vez determinado el Derecho estatal, público o privado, aplicable, parece lógico concluir que, en caso de litigio, la Jurisdicción competente será la del Estado cuyo Derecho haya sido elegido (art. 4.1 del Tratado hispano-francés), sin perjuicio de la admisibilidad de las cláusulas de arbitraje (art. 5 del modelo núm. 1.4 del Convenio Marco).

b) Creación de organismos de cooperación transfronteriza

Los organismos de cooperación transfronteriza constituídos mediante acuerdos entre entidades territoriales presentan variadas modalidades, atendiendo a su naturaleza jurídica y a su ámbito de actuación. Cabe, en efecto, la utilización de ropajes jurídicos diversos, que van de la asociación de derecho privado a la creación de una entidad pública. Asimismo, estos organismos pueden asumir funciones genéricas de cooperación transfronteriza, como sucede en la fórmula de las Comunidades de Trabajo, o específicas funciones públicas, que pudieran producir el desplazamiento de las competencias de las mismas entidades territoriales.[20]

Habida cuenta de esas diferentes caracterizaciones y modalidades, cabe plan-

20. Para el diseño de una organización común en materia de planificación urbana transfronteriza, véase el estudio de Henri JAQUOT, Vers une planification urbaine transfrontalière, en «Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat» (1996), pp. 103-123, donde analiza cómo la cooperación transfronteriza en materia de urbanismo puede limitarse a coordinar los instrumentos de planificación urbanística existentes (mediante la toma en cuenta de la ocupación de suelo producida en espacios extranjeros limítrofes o mediante la armonización paralela y concretada de los documentos urbanísticos), pero también puede tratar de ponerse en marcha una verdadera planificación urbanística transfronteriza (bien por vía convencional, bien por la vía institucional de crear una organización de cooperación transfronteriza con poderes para establecer instrumentos urbanísticos obligatorios en todos los Estados implicados).

tear dos grandes tipos de problemas sobre los organismos de cooperación transfronteriza, según se considere su régimen de constitución o de actuación. Analizaremos tales problemas conforme a lo dispuesto en el Protocolo Adicional de 1995, que constituye el tratamiento más completo de los mismos, dentro de las fuentes consideradas.

La constitución de los organismos de cooperación transfronteriza deriva del correspondiente acuerdo entre entidades territoriales de diferentes Estados, donde se puede prever si el organismo en cuestión va tener o no personalidad jurídica, así como su carácter de organismo de derecho público o privado (art. 3 del Protocolo Adicional). No obstante, ambos extremos se subordinan a elementos diferentes del mero acuerdo de voluntades entre las entidades territoriales. Así, por una parte, la adquisición de personalidad jurídica por estos organismos se hace depender de las soluciones previstas con carácter general, en función del tipo elegido, en el Derecho del Estado correspondiente a la sede del organismo (art. 4.1 del Protocolo Adicional, en solución coincidente con el art. 6.2 del Tratado hispano-francés). Por otra parte, la decisión sobre la naturaleza pública del organismo se condiciona a la expresa previsión de tal posibilidad en las legislaciones nacionales de las entidades territoriales que han suscrito el acuerdo determinante de su creación (arts. 3 y 5.1 del Protocolo Adicional).

La problemática relativa al Derecho aplicable a la actuación de los organismos de cooperación transfronteriza se soluciona con arreglo a una fórmula que inicialmente parece de sencilla aplicación, ya que se establece la aplicación del Derecho del Estado donde el organismo tiene su sede (art. 4.2.a del Protocolo Adicional), con sometimiento a los controles previstos en ese ordenamiento jurídico (art. 6.2 del Protocolo Adicional). Sin embargo, la sencillez inicial de la regla tiende a transformarse, conforme se valoran los condicionantes para su aplicación, como pueden ser el cumplimiento de ciertos requisitos sobre el alcance de la actuación del organismo y de tipo presupuestario y contable (art. 4.2.b, c, d del Protocolo Adicional), o la sujeción a deberes de información a los otros Estados afectados (art. 6.2 del Protocolo Adicional). En todo caso, las mayores complicaciones se producen en relación con la posibilidad de que los organismos de cooperación transfronteriza produzcan actos administrativos, eventualidad rodeada de grandes cautelas: se subordina a su expresa previsión en todos los Derechos estatales implicados (art. 5.1 del Protocolo Adicional); se admite la limitación de su alcance en las legislaciones estatales, que pueden atribuir la ejecución de los actos administrativos de los organismos de cooperación transfronteriza a las entidades territoriales que han acordado su creación, junto a otras limitaciones (art. 5.2 del Protocolo Adicional); por último, se prevé el sometimiento de los actos administrativos de los organismos de cooperación transfronteriza a las mismas modalidades de control que las aplicables a todas las entidades territoriales concernidas, según sus respectivos ordenamientos (art. 6.3 del Protocolo Adicional).

c) Efectos respecto a terceros

El análisis de los efectos sobre terceros de los acuerdos de cooperación transfronteriza (directamente o a través de los organismos creados en virtud de tales acuerdos), suscita problemas bajo la óptica del principio de legalidad y del dere-

cho al juez natural. En tal sentido, BEYERLIN sostiene que los acuerdos de cooperación transfronteriza que modifican directamente la relación vertical entre Administración y ciudadanos, especialmente mediante el sometimiento de los ciudadanos de un Estado a los actos de soberanía de otro Estado, «no son lícitos más que si son adoptados en virtud de una ley», propugnando la misma solución al problema de la remisión para la tutela de los derechos a tribunales extranjeros o internacionales, en virtud de «la garantía constitucional del juez legal».[21] De seguirse ese criterio doctrinal, cabría dar a estas cuestiones las mismas soluciones de fondo estudiadas en los epígrafes anteriores, de manera que las relaciones con terceros vinieran regidas por las reglas aplicables al acuerdo de cooperación transfronteriza o al organismo creado en su virtud. Siempre, claro está, que tales soluciones vinieran amparadas en una norma con rango de ley, como podría ser un tratado internacional, conforme al art. 96 Const.

Sin embargo, la tesis anterior, quizás por su generalidad, no deja de suscitar algunos problemas, que parecen exigir la introducción de matices para su concreta aplicación en los diferentes ordenamientos estatales.

1º) Para empezar, en el Derecho español la producción de efectos jurídicos de los acuerdos de cooperación transfronteriza, «frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes», requiere de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (art. 2 Real Decreto 1317/1997).[22]

2º) De cualquier manera, las mayores perplejidades se producen ante fórmulas que postularían el eventual sometimiento de los nacionales a un ordenamiento extranjero y a unos tribunales extranjeros. Cabe, en efecto, plantear la duda de si el derecho al juez natural (art. 24.2 Const.) o, bajo otra óptica, la potestad jurisdiccional correspondiente a los jueces y tribunales españoles (art. 117.3 Const.), constituiría «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», cuya atribución «a una organización o institución internacional» requeriría nada menos que la celebración de un tratado internacional autorizado mediante ley orgánica (art. 93 Const.).

Para evitar estas complejidades, cabe destacar que en alguna de las fuentes consideradas se propone expresamente una diferente solución del problema. Una solución consistente en considerar que las entidades territoriales podrían transferir o delegar al organismo de cooperación transfronteriza, no la titularidad de las competencias, sino el ejercicio de las mismas, reservándose las entidades territoriales las potestades y sujeciones correspondientes al derecho de acción de terceros. Así, en relación con servicios o suministros encomendados a organismos de cooperación transfronteriza, se prevé que «los usuarios y terceros conservarán, ante las autoridades locales y en cuyo lugar o nombre se hayan prestado los servicios o proporcionado los suministros, las acciones y recursos a que hubie-

21. BEYERLIN, Rechtsprobleme des lokales Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, op. cit., pp. 469-470.

22. Téngase presente que la regla de publicación de los convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, para la producción de efectos frente a terceros, se declara expresamente aplicable a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (disposición transitoria única).

ran tenido derecho frente a dichas autoridades en el caso de que éstas hubieran conservado la obligación de prestar los servicios o efectuar los suministros correspondientes» (art. 8 del modelo núm. 1.5 del anejo al Convenio Marco de 1980).

5. RECAPITULACIÓN

El estudio realizado pone de relieve la necesidad de completar el marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Los problemas planteados son de suficiente enjundia como para merecer un tratamiento legislativo completo, que no se limite a la definición del alcance y procedimiento de ejercicio de las competencias exteriores de las entidades territoriales, sino que comprenda también la regulación del cuadro de efectos, en función de las diferentes posibilidades imaginables. Ciertamente, algunas cuestiones no podrán ser solucionadas bajo la exclusiva perspectiva nacional, debiendo subordinarse a lo acordado con otros Estados. En tal sentido, parece que el camino a seguir es el iniciado por el Tratado hispano-francés de 1995, que debiera constituir pauta para futuros tratados bilaterales en la materia, al margen de la conveniencia de firmar y ratificar el Protocolo Adicional de 1995.

Por otra parte, sería bueno también considerar que las relaciones entre entidades territoriales limitadas a la estricta cooperación transfronteriza no suponen sino el inicio de las sucesivas etapas que ha de cumplir el desarrollo de las capacidades exteriores de tales entidades territoriales. El Consejo de Europa promueve ya, junto a la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales vecinas de diferentes Estados, la denominada cooperación interterritorial entre entidades territoriales que presenten una comunidad de intereses, al margen del criterio de la vecindad.[23]

23. Se encuentra pendiente de aprobación en el Comité de Ministros del Consejo de Europa el Proyecto de Convención sobre Cooperación Interterritorial de Colectividades o Autoridades Territoriales, cuya versión como Anteproyecto fue aprobada por Resolución 248 (1993) de la antigua Conferencia Permanente (hoy, Congreso) de Poderes Locales y Regionales de Europa.

LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN 1997: REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LA SANIDAD Y DEL CONCIERTO ECONÓMICO CON EL PAÍS VASCO[1]

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
Julio López Laborda

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA SANIDAD. 1. Introducción. 2. Financiación de la sanidad autonómica. Antecedentes. Las razones de la reforma. 3. La reforma de la financiación de la sanidad de 1997. 4. Algunas valoraciones de la reforma de 1997. Perspectivas de futuro. III. MODIFICACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO CON EL PAÍS VASCO Y METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DEL CUPO PARA EL QUINQUENIO 1997-2001. 1. Introducción. 2. Aspectos centrales de la modificación del Concierto Económico. 3. Algunos efectos derivados de la modificación del Concierto Económico. REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 1997 se han producido dos acontecimientos de relevancia en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas: por un lado, el logro de un nuevo acuerdo sobre la financiación de los servicios de sanidad en el período 1998-2001, y, por otro, la modificación del Concierto Económico con el País Vasco y la aprobación de la metodología de determinación del Cupo de esa Comunidad Autónoma para el quinquenio 1997-2001.[2] En las dos secciones en que hemos dividido este trabajo nos vamos a ocupar, de forma sucesiva, de estas reformas, describiendo su contenido y ensayando alguna valoración sobre las mismas.

En el ámbito del modelo general de financiación de las Comunidades Autónomas apenas si se han producido novedades, si dejamos al margen los continuos debates sobre los efectos financieros derivados de la descentralización parcial del IRPF. En 1998, en cambio, habrá que apuntar, por lo menos, dos: el ejercicio generalizado por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en los tributos cedidos,[3] y la anunciada reforma en profundidad del IRPF y su

1. Agradecemos a Federico Pérez San Millán, Norberto Sanfrutos y Pedro Tamayo las observaciones que han formulado a diversas versiones del trabajo. Los errores que subsistan son de nuestra exclusiva responsabilidad.

2. También el Convenio Económico con Navarra va a ser objeto de una reforma, aún pendiente de su plasmación en Ley: véase el *Boletín Oficial de Navarra* de 31 de diciembre de 1997, en el que se publica el Acuerdo suscrito por las representaciones del Gobierno de Navarra y de la Administración del Estado sobre modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

3. En el IRPF, sólo en materia de deducciones. Varias Comunidades han ejercido, además, sus competencias en otros tributos, como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

incidencia sobre los ingresos autonómicos.[4] Sobre este último tema merece la pena que nos detengamos un poco más.

Resulta previsible, en primer lugar, que la reforma del IRPF afecte a la estructura del impuesto sobre la renta autonómico, que se construye sobre la estructura del impuesto central. En efecto, si se modifica la base liquidable del Impuesto y algunas deducciones de la cuota (señaladamente, si las deducciones personales y familiares se transforman en reducciones de la base imponible, en concepto de «mínimo vital») simultáneamente se estará modificando la base liquidable sobre la que se aplica la tarifa autonómica, así como la participación de las Comunidades en las deducciones de la cuota.

La estructura del impuesto autonómico sobre la renta sólo permanecerá inalterada si la reforma se limita a modificar la tarifa central, sin tocar la tarifa complementaria. No obstante, esta alternativa sólo sería aceptable, a nuestro entender, si las Comunidades Autónomas, utilizando sus competencias normativas, estuvieran en condiciones de ajustar su tarifa autonómica –caso de que lo consideraran oportuno– al nuevo diseño de tramos y tipos de gravamen de la tarifa central. En caso contrario, la reforma vendría acompañada de un incremento de la complejidad del IRPF, lo que parece contrario a los objetivos pretendidos por la reforma.

A continuación, debemos preguntarnos por los efectos de la reforma del IRPF sobre los ingresos de las Comunidades Autónomas. Desde luego, una alteración de los ingresos generados por el IRPF repercutirá en la financiación que perciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación territorializada en la deuda tributaria del Impuesto.

Por lo que se refiere a la parte del IRPF sobre la que las Comunidades pueden ejercer sus competencias normativas, una reforma que se limite a modificar la tarifa central no tendrá ningún efecto directo sobre la recaudación autonómica.[5] Sí lo tendrá si las modificaciones afectan a la base y a las deducciones. En este caso, la alteración de los ingresos de las Comunidades se producirá aun cuando la reforma garantizase su neutralidad desde el punto de vista recaudatorio, ya que tal neutralidad podría asegurarse a nivel agregado, pero no para cada Comunidad Autónoma.

Ahora bien, existan o no efectos directos sobre la recaudación autonómica por el IRPF, es posible que, a consecuencia de la reforma, los individuos modi-

4. Un tercer aspecto digno de mención está contenido en la disposición adicional novena de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta disposición determina la prevalencia de la Ley de Cesión de Tributos de 1983, cuando establezca un punto de conexión distinto del fijado por la Ley de Cesión de Tributos de 1996, en tanto esta última no sea aplicable en todas las Comunidades Autónomas. Entendemos que esta regla será aplicable cuando alguna de las Comunidades implicadas no hubiera aceptado el modelo de financiación acordado en septiembre de 1996. De esta forma, se resuelve un problema sobre el que ya habíamos advertido en Ruiz-Huerta y López Laborda (1997, p.601).

5. En realidad, la modificación de la tarifa y, por tanto, de la cuota íntegra, puede implicar una alteración del importe de las deducciones de la cuota, que afectaría también a las Comunidades Autónomas.

fiquen algunas de sus decisiones económicas (sobre su trabajo o ahorro, por ejemplo) y eso provoque una alteración de sus bases liquidables y, en consecuencia, un cambio en el IRPF que pagan al nivel central, pero también, derivadamente, en el IRPF autonómico.[6] El efecto final puede ser un aumento o una reducción de la recaudación por el IRPF, central y autonómico.

En nuestra opinión, las consecuencias, inmediatas o mediatas, de las modificaciones del IRPF sobre la recaudación no pueden recaer, exclusivamente, sobre un nivel de gobierno. La reforma de un impuesto con la relevancia política, social y económica del IRPF es algo que debe comprometer conjuntamente a los órganos centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas, y todos deben asumir corresponsablemente los resultados de las medidas que se adopten, ya impliquen un aumento o una disminución de los ingresos públicos.

II. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA SANIDAD

1. Introducción

El 27 de noviembre de 1997, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas aprobaba cuatro Acuerdos relacionados con la reforma de la financiación de la sanidad para el período 1998-2001.[7] Los Acuerdos adoptados por el Consejo eran el resultado de un largo proceso de negociación mantenido durante los meses anteriores, en un sector especialmente sensible de la actividad pública, tanto por la relevancia social del gasto sanitario como por su elevado y creciente volumen a lo largo del tiempo, que ha dado lugar a la generalización de insuficiencias financieras y a una continua tendencia al endeudamiento. La reforma financiera de la sanidad pública se ha convertido así en uno de los temas estrellas del Estado autonómico en 1997.

Como es bien conocido, sólo las siete Comunidades denominadas «del artículo 151 de la Constitución» han recibido las transferencias de los servicios sanitarios de la Seguridad Social siendo, en consecuencia, principales protagonistas

6. Cuando la decisión fiscal de una jurisdicción (por la vertiente del gasto o la del ingreso) afecta a los ingresos o gastos de otras jurisdicciones, se dice que se ha producido una «externalidad fiscal indirecta». Si las jurisdicciones implicadas son de distinto nivel, la externalidad se adjetiva de «vertical». Para una reflexión sobre la descentralización del IRPF a las Comunidades Autónomas y las externalidades fiscales que puede ocasionar la fórmula de superposición elegida, véase López Laborda (1996).

7. *Financiación de los Servicios de Sanidad en el período 1998-2001.* En adelante, nos referiremos a este texto como Documento. Los cuatro Acuerdos son los siguientes:

Acuerdo Primero: Sistema de financiación de los servicios de sanidad para el cuatrienio 1998-2001.

Acuerdo Segundo: Reglas para las actuaciones de control del gasto en las prestaciones por incapacidad temporal.

Acuerdo Tercero: Regla especial para la ejecución presupuestaria de las entregas a cuenta por el fondo general para 1998.

Acuerdo Cuarto: Medidas de mejora de la gestión.

del proceso de reforma mencionado.[8] Sin embargo, más del 60% de la población cubierta por el Sistema Nacional de Salud se integra en aquellas Comunidades Autónomas, lo que da idea de la importancia de los Acuerdos. Debemos recordar, además, que las transferencias procedentes del INSALUD para financiar los servicios traspasados a las Comunidades de elevado techo competencial representan, en el momento actual, la principal fuente de recursos de la Comunidades de régimen común, superando los dos billones de pesetas. Eso significa que las competencias sanitarias son, con diferencia, las que implican mayores volúmenes de gasto autonómico.

En esta sección pretendemos reflexionar sobre algunas de las principales cuestiones que, a nuestro juicio, se plantean con motivo del reciente proceso de reforma. En el próximo epígrafe sintetizamos los rasgos básicos de la evolución del modelo de financiación de la sanidad autonómica, desde su inicio al comienzo de los años ochenta, y apuntamos los motivos que justifican su revisión. A continuación, se exponen los rasgos fundamentales de la reforma. En el último epígrafe se realiza una primera valoración de los acuerdos de noviembre de 1997 y se apuntan algunas perspectivas de futuro.

2. Financiación de la sanidad autonómica. Antecedentes. Las razones de la reforma.[9]

La financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social prestados por las Comunidades Autónomas se ha realizado, desde sus orígenes, mediante transferencias condicionadas, dirigidas, primero, a cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos, y, desde 1986, a financiar a la «población protegida».

Cada Comunidad que firmaba un convenio de traspasos accedía a la gestión de los servicios sanitarios transferidos procedentes del INSALUD, a cambio de recibir un porcentaje del presupuesto del Instituto, determinado a partir del coste de los servicios transferidos en el último ejercicio disponible, del que se descontaban los gastos correspondientes a los servicios comunes estatales y algunos centros especiales. Como las firmas de tales convenios se produjeron en un período extenso, entre 1981 y 1994, los contenidos de los mismos iban modificándose a partir de

8. La primera Comunidad que recibió las transferencias sanitarias fue Cataluña (RD 1517/81) seguida de Andalucía (RD 400/84). Dos Comunidades más obtuvieron las transferencias en 1987: País Vasco (RD 1536/87) y Comunidad Valenciana (RD 1612/87), mientras otras dos las alcanzarían en 1990: Galicia (RD 1679/90) y Navarra (RD 1689/90). Por fin, en 1994 se procedería al proceso de traspasos a favor de la Comunidad Canaria (RD 446/94).

Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 consideraron conveniente no incluir la materia «Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD)» en la ampliación de competencias a que se referían. Por tal motivo, dicha materia está ausente de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

9. Para una descripción, muy clarificadora, de la evolución de la financiación de la sanidad autonómica, véase Giménez Montero (1997).

las experiencias anteriores, dando lugar a resultados diferenciados y a una percepción de agravio comparativo entre Comunidades Autónomas.

La Ley General de Sanidad (en adelante, LGS), aprobada en 1986, contiene en su articulado algunos principios no fácilmente conciliables. Por un lado, en el artículo 3, se establece la garantía de la universalidad de prestaciones, la igualdad efectiva en el acceso y la superación de los desequilibrios territoriales y sociales. Por su parte, los artículos 12 y 81 determinan que las políticas de gasto han de orientarse a corregir las desigualdades y garantizar la igualdad de acceso a los programas y servicios sanitarios en todo el territorio español. Sin embargo, al hablar de financiación territorial, el artículo 82 establece que la asignación de recursos a cada Comunidad Autónoma se realizará progresivamente en función de su población protegida.

Es difícil pensar que el criterio de población protegida fijado por el legislador garantice adecuadamente la aplicación efectiva de los principios reconocidos en los otros preceptos. Esta relativa contradicción de la LGS es un ingrediente más de cualquier proceso de reforma de la asistencia sanitaria en el Estado de las Autonomías.

La característica más destacada del modelo de financiación de la sanidad autonómica es su insuficiencia crónica. En realidad, la insuficiencia financiera de los servicios sanitarios no debe vincularse únicamente con el propio proceso de descentralización en España o con la vía de financiación elegida. Conviene recordar que existen problemas de carácter general que afectan a los sistemas de aseguramiento público de la salud en todos los países que cuentan con este tipo de prestaciones públicas.

Según la OCDE, el gasto sanitario en España (público y privado) representaba, a mediados de la década de los noventa, una cuantía equivalente al 7 por 100 del PIB, aún inferior a la media de los países integrados en la OCDE (8,1 por 100), a pesar del intenso crecimiento observado a lo largo de los últimos años. El constante aumento de esta modalidad de gasto viene vinculado a un conjunto de factores que pueden ordenarse según la siguiente secuencia:

1. Es conocida la consideración de la salud como un bien de carácter superior, en el sentido de que cuando crece la renta, la demanda de este tipo de bien crece más que proporcionalmente (elasticidad-renta superior a la unidad). Tal ha sido el comportamiento del consumo de salud a lo largo de los últimos años. Casi sin excepción, el gasto sanitario aumenta en todos los países más que el PIB nominal cada año. A esa evolución no es ajeno el hecho de que los ciudadanos valoran crecientemente el riesgo de perder la salud y la necesidad de tomar precauciones ante tal eventualidad. Como se ha dicho, vivimos en una sociedad «medicalizada», que espera que el sistema sanitario tenga capacidad resolutoria de los distintos problemas de salud.[10] Por otra parte, con la generalización de las prestaciones sanitarias, los tradicionales pacientes se transforman progresivamente en consumidores activos, demandantes de más y mejores servicios.

2. Los problemas demográficos presionan también en la dirección de incrementar el gasto sanitario. En especial, el envejecimiento de la población en los

10. Véase López Casasnovas (1997, p.2).

países desarrollados, el crecimiento de la población con más de 65 años, genera un impacto ascendente en las cifras de gasto por tratarse de población altamente consumidora de servicios sanitarios.[11]

3. El proceso de cambio tecnológico, especialmente intenso en un sector tan sensible como el sanitario, es un factor adicional explicativo de la elevación del gasto. La mejora y dinamización de los procesos de diagnóstico y las nuevas posibilidades en el campo de los tratamientos y de la medicina curativa suelen ir aparejados de mayores volúmenes de gasto.

4. El aumento de la demanda de servicios se ha explicado, asimismo, en función de lo que los economistas han denominado un problema de «riesgo moral» (moral hazard): la tendencia que muestran los individuos asegurados a consumir más asistencia sanitaria de la que consumirían en ausencia de seguro y, desde luego, por encima de la que sería óptima desde el punto de vista social. Este problema se manifiesta con especial intensidad en los sistemas de seguros públicos universales en los que, ante la ausencia de pago por precio de los bienes y servicios recibidos, se produciría una tendencia al aumento inmoderado del consumo. Se trata de un tipo de comportamiento común en el caso de los bienes públicos, que adquiere una especial relevancia en un ámbito que tantas preocupaciones suscita entre los individuos. La falta de consciencia de coste, factor explicativo del crecimiento de la demanda, es la razón generalmente aducida para promover fórmulas de copago, como las propuestas de aplicación de «tickets moderadores».[12] Estas circunstancias se suman, además, a los problemas de eficiencia de la gestión pública que, como es obvio, también se producen en el sector sanitario.

5. Por último, entre las causas generales de incremento del gasto sanitario, debe mencionarse el progresivo aumento de nuevas demandas sociales y la creciente difuminación de la frontera de las prestaciones sanitarias respecto a otros bienes y servicios sociales. Por eso, uno de los elementos típicos de cualquier proceso de reforma se refiere a la necesidad de establecer el alcance y los límites de las prestaciones sanitarias en la sociedad.

Pero, además de las causas comunes que se han esbozado, el crecimiento del gasto sanitario en España puede explicarse por otros motivos adicionales, entre los que destacaríamos el acelerado proceso de universalización de las prestaciones que se produce en los años ochenta y primeros noventa, el propio proceso de descentralización y la fórmula de financiación elegida, o los serios problemas para garantizar una adecuada presupuestación de los gastos, así como buenos instrumentos de control de los mismos.[13]

Todos los factores anteriores han desempeñado algún papel en la progresión del gasto sanitario y la tendencia al endeudamiento, tanto en el caso de los servicios descentralizados como en el de los que permanecen en manos de la Administración Central (Servicios de Gestión Directa del INSALUD). En los

11. En media, los mayores de 65 años consumen cuatro veces más asistencia sanitaria que los individuos por debajo de esa edad. Véase OCDE (1987).

12. Sobre las características y valoración de los sistemas de copago, véase Newhouse (1993).

13. Sobre los problemas de presupuestación, véase, por ejemplo, Sanfrutos (1989).

primeros, sin embargo, es interesante recordar que la vía de financiación elegida, las transferencias condicionadas, no resulta muy adecuada desde la perspectiva de la eficiencia y la autonomía.

Como es sabido, las transferencias condicionadas constituyen el mecanismo de financiación menos defendible en un proceso de descentralización y consolidación de autonomía financiera. La crítica por el lado de la eficiencia alude al hecho de que la recepción de los fondos no apareja la asunción de riesgos por parte de las autoridades autonómicas encargadas de los servicios. No existe corresponsabilidad, por utilizar el término que más ha caracterizado las discusiones sobre el modelo general de financiación autonómica. La consecuencia es que no existen cortapisas al agotamiento de los créditos o al aumento inmoderado del gasto. Si a ello añadimos la utilización habitual de la ampliación de créditos para atender a la insuficiencia de ingresos y la permanente asunción de las deudas sanitarias por el gobierno central, a través de los sucesivos planes de saneamiento, llegaremos a la conclusión de que el sistema tiene aquí una de sus mayores debilidades, como se pudo comprobar en el período de traspasos de competencias (1981-1994).

No obstante, no puede dejar de señalarse que la insuficiencia financiera del sistema y las consiguientes desviaciones presupuestarias han ocasionado serios problemas de tesorería para las Comunidades Autónomas. De la misma forma, debe subrayarse la incongruencia de que sea la Administración Central la que determine la cuantía total de un gasto que, al iniciarse la década de los noventa, sólo gestiona de forma minoritaria,[14] lo que le obliga, por otra parte, a asumir en exclusiva las consecuencias derivadas de las desviaciones presupuestarias.

El 21 de septiembre de 1994 se aprobó un nuevo acuerdo de financiación para el período 1994-1997, que pretendía romper con las tendencias perversas del gasto que habían prevalecido en la época anterior. Para ello, el acuerdo incorporaba un sistema para garantizar la suficiencia financiera inicial (estática) basado en el concepto de gasto efectivo de 1993 del INSALUD. Dicho concepto incluía la liquidación del presupuesto de dicho año más la estimación del volumen de las deudas del INSALUD para ese ejercicio, descontando los gastos correspondientes a los Centros Nacionales, Fondo de Investigación Sanitaria, Colaboración de Empresas y Fondo de Asistencia Sanitaria, así como las amortizaciones. Asimismo, el acuerdo preveía una deducción por medidas de ajuste del gasto sanitario.

La regla de crecimiento de la financiación adoptada (o, de otra forma, el criterio de suficiencia dinámica) fue la evolución del PIB nominal desde 1993, mientras que la norma asumida a efectos de distribución del Presupuesto del INSALUD entre las Comunidades con servicios de sanidad fue el de la población protegida, minorada de la población correspondiente al mutualismo administrativo. No obstante, el mismo acuerdo determinaba un proceso de adaptación desde los coeficientes aplicados hasta ese momento a cada Comunidad Autónoma (que, partiendo del coste efectivo, se aproximaban, de acuerdo con la LGS, a la población protegida) a los índices de distribución del nuevo modelo.

14. Véase, por ejemplo, Monasterio y Suárez Pandiello (1996, pp.67-72) y Giménez Montero (1997).

Adicionalmente, el acuerdo de 1994 cerraba la posibilidad de acudir a los créditos ampliables para cubrir las insuficiencias presupuestarias, sustituyéndolos por la tramitación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito. Otros elementos de interés del nuevo modelo consistían en la incorporación de un mecanismo de revisión automática de las liquidaciones de cada ejercicio a partir de la evolución efectiva del PIB, y el establecimiento de un sistema de compensación financiera por la atención prestada a desplazados, que no llegó a definirse durante la vigencia del acuerdo.

El modelo de 1994 supuso, sin duda, un avance sobre el sistema aplicado con anterioridad, aunque dejaba intactos algunos de los principales problemas. Entre ellos deben ser mencionados el mantenimiento de la transferencias condicionadas como mecanismo esencial de financiación, el margen de discrecionalidad en la asignación de las cifras definitivas que subsiste, a pesar del importante avance que implica el empleo de la población protegida como variable clave de reparto y, precisamente, la falta de matización que apareja la utilización de dicha variable, frente a la opinión extendida de que debería ser ponderada por otras variables de ajuste, como la edad de la población, algún índice de morbilidad, la evolución de la renta en cada territorio o las condiciones de urbanización de los diversos núcleos de población.[15]

Había motivos suficientes para aplicar una nueva reforma, más allá del derivado del agotamiento del plazo previsto en el acuerdo de 1994. Sin embargo, al explicar las razones que podían justificar el proceso de reforma, el documento aprobado en noviembre de 1997 señalaba tres principales: la «necesidad de adecuar los gastos del sistema en consumos específicos a niveles medios respecto a nuestro entorno geográfico», «el ajuste de los gastos sociales asociados a la prestación de los servicios sanitarios a sus necesidades reales» y «la necesidad de racionalizar la adscripción de los recursos a algunos programas de gasto, para (...) conseguir eficacia».[16] En definitiva, parece plantearse la reforma, esencialmente, desde postulados de racionalización y eficacia.

3. La reforma de la financiación de la sanidad de 1997

Los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de noviembre de 1997 contienen un modelo de financiación de los servicios sanitarios para el cuatrienio 1998-2001 que pretende sustentarse en siete principios básicos: suficiencia estática y dinámica, homogeneidad distributiva, satisfacción de la demanda de servicios, eficiencia en la aplicación de recursos, equidad en la distribución de los costes y equilibrio financiero.

En ese marco, las principales cuestiones que aborda la reforma son las siguientes: garantizar la suficiencia de partida en 1998, distribuir los recursos entre administraciones gestoras y entre los fondos finalistas del sistema, asegurar la suficiencia dinámica del sistema a lo largo del cuatrienio, fijar objetivos de ahorro en el gasto asociado a la prestación de los servicios sanitarios, y adoptar

15. Véase Giménez Montero (1997, p.72).

16. Documento, p.3.

las medidas pertinentes para lograr niveles óptimos de utilización de los servicios sanitarios evitando, en la medida de lo posible, consumos innecesarios desde la perspectiva de la mejora de la salud.[17]

Ahora bien, los elementos esenciales del modelo anterior subsisten en el nuevo: la base para el reparto de los recursos sigue siendo la población protegida en cada territorio, actualizada según el Padrón de 1996, y la actualización del presupuesto seguirá haciéndose cada año a partir de la evolución del PIB nominal a coste de los factores (suficiencia dinámica).

No obstante, los Acuerdos introducen algunas novedades, entre las que destaca la creación de un segundo fondo para atender a las administraciones cuyos territorios hubieran perdido, en términos relativos, población protegida entre 1991 y 1996 (años elegidos para determinar la población de derecho a partir de los padrones respectivos), así como para financiar las actividades docentes de formación de especialistas y la atención hospitalaria a pacientes desplazados. Por otra parte, se prevé la obtención de ingresos para sufragar el nuevo gasto, procedentes de la lucha contra el fraude en el ámbito de la Incapacidad Laboral Transitoria (ILT) y de la racionalización del gasto correspondiente al capítulo de farmacia.

Así pues, los recursos allegados por el sistema se aplicarán a dos finalidades distintas: garantizar la suficiencia de cada una de las administraciones gestoras y asegurar el cumplimiento de programas específicos. A cada uno de tales fines atiende un fondo específico:

1°. El fondo general, destinado a asegurar la suficiencia de partida del sistema en 1998. La cuantía total del mismo asciende a 3.769.396,5 millones de pesetas, que proceden de los siguientes conceptos:

a) la cantidad total que resultaría de la prórroga del modelo de 1994.

b) 25.000 millones adicionales en concepto de «mejoras del sistema».

c) 10.000 millones como «garantía de cobertura de la cifra inicial».

d) 40.000 millones derivados de la lucha contra el fraude en ILT.

La distribución de este fondo se hace siguiendo el criterio general de la población protegida en cada territorio, descontando, como se hacía en el sistema anterior, la población no cubierta al estar acogida a alguna mutualidad de la Administración. La regla de actualización será el PIB para los años sucesivos a 1998. De esta forma se estima que queda convenientemente garantizada la suficiencia dinámica del sistema.

También se señala en los Acuerdos que los recursos del sistema podrán aumentarse hasta 65.000 millones adicionales, «como consecuencia de las medidas de racionalización del gasto que se adopten»[18] en relación con el gasto farmacéutico. Con esta suma adicional, la Administración Central pretende corresponsabilizar a las Comunidades en «las medidas que, afectando al funcionamiento del sistema sanitario en su conjunto y a la financiación autonómica,

17. Véase Documento, p.4.

18. Documento, p.6.

tienen un apreciable coste político, dada su impopularidad».[19] El reparto de dicha cantidad, que no es sino una estimación, se efectúa, en principio, según la población protegida, aunque se acuerda que «los ahorros resultantes de las medidas que se adopten se producirán según su incidencia real»,[20] esto es, teniendo en cuenta el esfuerzo de ahorro realizado por cada Comunidad.

2°. El segundo fondo, dedicado a finalidades específicas, está compuesto, a su vez, de las siguientes partidas:

a) 20.444,4 millones, para asegurar una financiación mínima a las administraciones gestoras que hayan perdido población.

b) 47.918,4 millones, para financiar los gastos extraordinarios de docencia y atención hospitalaria a los residentes en otros territorios.

El primer concepto tiene como objetivo hacer efectivo el principio de equilibrio financiero del sistema, traducido en una garantía aplicable a las administraciones gestoras de los territorios que hayan perdido población protegida, en términos relativos, entre 1991 y 1996. De acuerdo con esa garantía, tales administraciones no podrán ver reducidos sus recursos en más del 0,25 por 100 de la financiación que tuvieran asignada en el proyecto de presupuestos para 1998.

Por otra parte, el Documento no explica ni el volumen total de recursos que se destinan a la asistencia por docencia y desplazados, ni los criterios de reparto. Andalucía percibe un 25 por 100 del total, y Cataluña, casi un 50 por 100.

4. Algunas valoraciones de la reforma de 1997. Perspectivas de futuro

Como se ha explicado, los nuevos Acuerdos mantienen los elementos nucleares del sistema aprobado para el cuatrienio anterior, incorporando, de una parte, una ampliación del presupuesto para hacer frente a las insuficiencias mantenidas en ejercicios anteriores y, de otra, un fondo finalista con objetivos específicos.

No parece, sin embargo, que, a pesar de la ampliación presupuestaria, vaya a conseguirse asegurar el cumplimiento del principio de suficiencia predicado por el documento que comentamos. La experiencia de años anteriores, la inercia del gasto sanitario y la ausencia de mecanismos efectivos de corresponsabilidad en manos de las Comunidades hacen muy improbable que puedan lograrse los recursos necesarios, cada año, para financiar los gastos crecientes y acabar con la situación de endeudamiento. La base de la financiación sigue estando constituida por transferencias condicionadas desde el presupuesto del INSALUD y la única aproximación a la corresponsabilidad que apunta el nuevo modelo es la que se refiere a los eventuales ingresos que pudieran obtenerse por la vía de la lucha contra el fraude en Incapacidad Laboral Transitoria o por la racionalización del gasto farmacéutico.

Donde más críticas se han producido es en relación con la valoración del fondo finalista. En parte, por la falta de definición de los criterios de determina-

19. Giménez Montero (1997, p.76).

20. Documento, p.8.

ción y reparto, en parte, por la falta de idoneidad de las variables escogidas o por los problemas de estabilidad que plantea, en la medida en que implica el alejamiento del criterio de población protegida y la generación de percepciones de agravio comparativo por parte de las Comunidades menos favorecidas.

Como ha apuntado Cabasés (1997, p.17), «la necesidad diferencial se define a partir del criterio de acceso definido previamente, y no del statu quo». En ese sentido, los recursos dedicados a los gasto de docencia y de atención a desplazados parecen tender a consolidar el statu quo sanitario, al financiar «necesidades» que estaban localizadas en determinados territorios y por razones muy diversas, pero que se ven reforzadas, en detrimento de otras jurisdicciones.

Pero es el subfondo de modulación financiera el que más debate ha suscitado. Giménez Montero (1997) muestra con contundencia las incoherencias de este mecanismo de compensación.[21] Como acertadamente señala, «lo que aquí se está instrumentando, o bien tiene como objetivo el mantenimiento de cuotas de gasto relativo entre territorios (de nuevo el esperpento del agravio comparativo), o bien se trata de introducir en el sistema de financiación de la sanidad autonómica, aunque con otro nombre, un mecanismo similar al que, en las revisiones del sistema general de financiación autonómica, garantiza que ninguna comunidad recibe menos financiación con el nuevo método de la que estaba recibiendo con el anterior».[22]

Efectivamente, da la impresión de que, como en las negociaciones sobre las sucesivas revisiones del modelo general de financiación de las Comunidades Autónomas, el éxito de la reforma ha dependido, en gran medida, de dos elementos, la garantía de la financiación anterior y la inyección de ingresos adicionales, aunque el resultado final haya sido un alejamiento de las necesidades de gasto autonómicas, identificadas en el ámbito sanitario con la población protegida. Y para asegurar esos dos elementos, es indudable el papel representado por el fondo de compensación por pérdida de población, pero también por el de asistencia por docencia y desplazados, que parece haber actuado como el mecanismo de cierre del sistema, permitiendo alcanzar los resultados deseados.

En conclusión, como hemos señalado reiteradamente, la reforma del sistema de financiación autonómica de la sanidad no ha supuesto cambios esenciales respecto al modelo aprobado en 1994. Como también hemos dicho, a cambio de una cierta ampliación de los recursos, el nuevo modelo ha originado un movimiento, aunque modesto, de separación respecto al criterio de la población protegida. La falta de una correcta justificación de los montantes y criterios de distribución de algunos recursos constituye una fuente adicional de inestabilidad, al generarse la impresión de agravios comparativos, en especial por parte de la Comunidades aún integradas en el INSALUD-Gestión Directa. No parece que esté garantizado, por otra parte, el final de los déficit de las administraciones sanitarias ni el saneamiento de la deuda acumulada, por lo que debemos entender que se trata de un problema no resuelto. En ese sentido, no parece que el juicio global de la reforma pueda ser muy positivo.

21. Giménez Montero (1997, pp.73-75), especialmente, cuadros 8 a 11.

22. Giménez Montero (1997, p.74).

Por otra parte, a pesar de los cambios que se han introducido en los mecanismos de financiación global de la sanidad, entendida como un servicio universal (financiación con cargo al presupuesto del Estado y no al de la Seguridad Social), así como en el sistema general de financiación de la Comunidades de régimen común (al introducir, por vez primera, mecanismos claros de corresponsabilidad), no acaban de entenderse las razones que impiden la incorporación del gasto sanitario en el modelo global de financiación y el sometimiento a las reglas propias del mismo. De esta forma se acabaría con la utilización del sistema de transferencias actual y podría conseguirse un mecanismo más directo de asunción de riesgos por parte de las Comunidades, con ganancias potenciales de eficiencia. Como se ha señalado, esa mayor dosis de responsabilidad puede ser un buen instrumento de racionalización y limitación del gasto sanitario que, como hemos reiterado, hasta hoy nunca ha sido eficazmente controlado.

En consecuencia, cabe esperar que en el próximo futuro se produzca la convergencia entre financiación autonómica general y modelo de financiación de la sanidad, de manera que el sistema gane en transparencia, equidad y eficiencia. Dicho proceso de convergencia sería, sin duda, más fácil en ausencia de los problemas de asimetría y diferencias competenciales que hoy caracterizan al Estado descentralizado español.

III. MODIFICACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO CON EL PAÍS VASCO Y METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DEL CUPO PARA EL QUINQUENIO 1997-2001.

1. Introducción

El *Boletín Oficial del Estado* del 5 de agosto de 1997 publica las leyes 37 y 38/1997, de 4 de agosto. Por la primera se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001 (en adelante, LCu). La segunda aprueba la adaptación, modificación y ampliación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, LC).

Estas dos normas tendrán, seguramente, importantes consecuencias para la Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pero también es previsible que sus efectos alcancen, de una u otra forma, a la actividad financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común, así como de la organización central de Estado. De este segundo aspecto nos vamos a ocupar en esta sección, en la que trataremos de contestar a preguntas del siguiente tenor: ¿puede afectar la reforma a la situación actual de competencia fiscal entre Comunidades de régimen común y foral? ¿qué consecuencias financieras pueden derivarse de las modificaciones introducidas en el sistema foral? ¿son extensibles algunas de las novedades incluidas en esta revisión –como, por ejemplo, la concertación de los Impuestos Especiales– a las Comunidades de régimen común?

Esta sección se desarrollará en dos epígrafes. En el próximo se recogerán, de forma sumaria, los que, a nuestro juicio, son los aspectos centrales de la reforma del Concierto, por lo que se refiere, básicamente, a la ampliación de las competencias normativas y de exacción de los Territorios Históricos. En el epígrafe ter-

cero se reflexionará sobre las consecuencias de la reforma, en las áreas definidas por los interrogantes formulados más arriba.

2. Aspectos centrales de la modificación del Concierto Económico[23]

Por lo que a nosotros interesa ahora, la modificación del Concierto presenta tres elementos centrales: la simplificación de las normas de armonización fiscal, la concertación de los Impuestos Especiales de fabricación y la ampliación de las competencias normativas y de exacción de determinados tributos concertados. Analicémoslos sucesivamente.

Aunque se mantienen en el Concierto los principios generales a que está sujeto el sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos (respeto de la solidaridad, atención a la estructura general impositiva del Estado, coordinación, armonización y colaboración interna y con el Estado, sometimiento a los Tratados o Convenios internacionales), las normas de armonización fiscal se reducen de manera drástica. Las doce normas anteriormente vigentes son sustituidas por las siguientes cuatro, formuladas en el art.4 LC:

Los Territorios históricos en la elaboración de la normativa tributaria:

a) Se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente Concierto Económico.

b) Mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.

c) Respetarán y garantizarán la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsión en la asignación de recursos.

d) Utilizarán la misma clasificación de actividades industriales, comerciales, de servicios, profesionales, agrícolas, ganaderas y pesqueras que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevarse a cabo.

La novedad más llamativa está constituida, probablemente, por la concertación, con efectos desde el 1 de enero de 1997, de los Impuestos Especiales de fabricación,[24] de suerte que, a partir de esa fecha, sólo quedan excluidos del ejercicio de sus competencias tributarias por los Territorios Históricos del País Vasco, los tributos que actualmente se recauden mediante monopolios fiscales, los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (arts.2.1 y 6.1ª LC).

23. Véase una temprana descripción y valoración del acuerdo alcanzado entre el Partido Popular y el Partido Nacionalista Vasco sobre la reforma del Concierto Económico en Pérez-Sierra (1996). En Zubiri (1997) puede encontrarse un primer análisis de las modificaciones operadas en las Leyes del Concierto y del Cupo.

24. El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se exigía por las Diputaciones Forales desde 1993.

Las competencias del País Vasco en materia de Impuestos Especiales se especifican en los arts.27.4 y 32 LC. En la vertiente normativa, deben aplicarse las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado. Corresponde, no obstante, a las Diputaciones Forales la aprobación de los modelos de declaración e ingreso y el señalamiento de los plazos de ingreso, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

En la vertiente exactora, los Impuestos Especiales de fabricación se exigirán por las Diputaciones Forales cuando su devengo se produzca en el País Vasco. Por su parte, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se exigirá por aquéllas cuando los medios de transporte sean objeto de matriculación definitiva en territorio vasco.

La recaudación generada por los Impuestos Especiales de fabricación devengados en el País Vasco es objeto de dos correcciones. La primera es un ajuste, que ya existe para el IVA y que, *grosso modo*, trata de garantizar que la participación del País Vasco en la recaudación estatal de los Impuestos Especiales sea equivalente a su participación en el consumo de los productos gravados por aquéllos (art.51.2 y disp.ad.8ª.2 LC y art.15 LCu).[25]

La segunda corrección está constituida por las «compensaciones financieras» que introduce la disp.ad.1ª LCu, cuya finalidad es asegurar la neutralidad financiera de la concertación de los Impuestos Especiales de fabricación. Sobre este mecanismo volveremos en el siguiente epígrafe.[26]

Además de la concertación de los Impuestos Especiales, la modificación del Concierto Económico contiene una ampliación de las competencias de los Territorios Históricos en otros tributos. Así, en el IRPF y el Impuesto sobre el Patrimonio se han derogado los preceptos que imponían a las Diputaciones la aplicación, con algunas salvedades, de las normas reguladoras de esos impuestos en territorio común. En la actualidad, por tanto, las instituciones competentes de los Territorios Históricos tienen competencias normativas plenas sobre aquellos gravámenes, sin más límites que los derivados de la aplicación de los principios generales y de las normas de armonización.[27] Como puede apreciarse, la reforma ha ido mucho más lejos que la limitada atribución de competencias a las Comunidades de régimen común, llevada a cabo por las modificaciones de la LOFCA y de la Ley de Cesión de Tributos.

Por lo que respecta a los sujetos residentes en el extranjero, tributarán por obligación real en el IRPF a la Diputación Foral competente por razón del territorio por las rentas obtenidas en dicho territorio (arts.7.1 y 9 LC); y en el Impuesto sobre el Patrimonio, cuando la totalidad de los bienes y derechos radi-

25. El citado ajuste contiene un incentivo para la gestión eficaz de los impuestos afectados.

26. Para un análisis minucioso de las compensaciones financieras, véase Pérez San Millán y Rodríguez Fernández (1997).

27. Además, deben aplicar idénticos tipos a los de territorio común en las retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos de actividades empresariales y profesionales, rendimientos del capital mobiliario y premios (arts.11 y 12 LC).

que en territorio vasco (art.16 LC). En ambos supuestos, debe aplicarse la regulación estatal (art.6.2ª LC). En el Impuesto sobre Sociedades, es aplicable el mismo criterio que en el IRPF, cuando se graven rentas obtenidas sin mediación de establecimiento permanente. Cuando se obtengan rentas mediante establecimiento permanente, la exacción del impuesto se determinará aplicando las normas generales de concertación del Impuesto sobre Sociedades (art.18.3 LC). Adicionalmente, a los establecimientos permanentes domiciliados en el País Vasco les son aplicables las reglas que regulan, para las sociedades residentes en España, la aplicación de la normativa común o foral (art.17.3 LC).[28]

Otras dos modificaciones de interés pueden apuntarse en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades. La primera es la elevación del volumen total de operaciones que determina la aplicación de las competencias tributarias forales, de 300 a 500 millones de pesetas,[29] elevación que también afecta al IVA (arts.18 y 28 LC). La segunda consiste en el otorgamiento de competencias normativas a las instituciones forales en el régimen de tributación consolidada de los grupos de sociedades (art.25 LC).

También se lleva a cabo la concertación del Impuesto sobre las Primas de Seguros. Corresponde a las Diputaciones Forales la exacción del tributo cuando la localización del riesgo o del compromiso, en las operaciones de seguro y capitalización, se produzca en territorio vasco. Deben aplicarse las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas por el Estado. Corresponde, no obstante, a las Diputaciones aprobar los modelos de declaración e ingreso y señalar los plazos de ingreso, que no deben diferir sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado (art.31 LC).

Finalmente, la tasa sobre el juego se configura en el Concierto como un tributo concertado de normativa autónoma, debiéndose aplicar la normativa de régimen común en lo que se refiere a hecho imponible y sujeto pasivo. Su exacción corresponde a la Diputación Foral competente por razón del territorio cuando su autorización, celebración u organización se realice en el País Vasco

28. La atribución de competencias a las instituciones vascas en materia de no residentes soluciona los problemas que anteriormente se planteaban por la inaplicabilidad de la normativa foral (y, más específicamente, de sus sistemas de incentivos fiscales) a las empresas residentes en otros países de la Unión Europea, con operaciones en el País Vasco. Tales conflictos han motivado dos pronunciamientos especialmente relevantes:

La Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas 93/337/CEE, de 10 de mayo (DOCE L 134, de 3 de junio) que declara contrario a la libertad de establecimiento y, por ende, incompatible con el mercado común, el sistema de incentivos fiscales a la inversión en el País Vasco establecido por las Normas Forales 28/1988 de Alava, 8/1988 de Vizcaya y 6/1988 de Guipúzcoa, y los Decretos 205/1988 y 227/1988 del Gobierno vasco.

La sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1998, que anula la Norma Foral 8/1988 de Vizcaya, por vulneración «de los apartados 11 y 12 del artículo 4 de la Ley del Concierto Económico, que respectivamente establecen la prohibición de menoscabar la competencia empresarial o distorsionar la asignación de recursos y el libre movimiento de capitales y mano de obra, así como producir una presión fiscal efectiva global inferior a la del territorio común, como límites a la autonomía tributaria del País Vasco».

29. Según Zubiri (1997, p.187), esto implica que más del 90 por 100 de las empresas del País Vasco van a tributar exclusivamente en esa Comunidad.

(art.33 LC). De esta forma, se homologa el régimen fiscal de la tasa sobre el juego de las Comunidades de régimen común y foral.[30]

3. Algunos efectos derivados de la modificación del Concierto Económico

Como advierte Zubiri (1997), el primer efecto producido por la reforma del Concierto Económico deriva conjuntamente de la simplificación de las normas de armonización y de la extensión de las competencias normativas del País Vasco, que «abren un amplio abanico de posibilidades reformadoras en el nivel y la estructura de los impuestos, especialmente los impuestos directos».[31]

Sin pretender infravalorar la importancia de la reducción de las normas de armonización, de doce a cuatro, tampoco sería adecuado interpretar aquélla como una eliminación masiva de criterios armonizadores. A nuestro juicio, el resultado más destacado de la reforma en este punto ha sido, por un lado, una mejor sistematización de los principios de armonización, evitando las reiteraciones, tanto entre los propios principios como en relación con otros preceptos de la propia Ley del Concierto; y, por otro lado, la supresión de aquellos criterios que han resultado superados por la ampliación de las competencias de las instituciones forales.

Seguramente tenga razón Zubiri (1997, p.184) cuando afirma que la Comunidad Autónoma del País Vasco «va a poder tomar un margen de medidas mucho más amplio o, por lo menos, va a poder tomar las mismas medidas que está tomando en la actualidad pero reduciendo considerablemente el riesgo de que el gobierno central las recurra o, si lo hace, que los tribunales le den la razón». Ahora bien, no debe olvidarse que permanece como criterio, a nuestro entender, central, de armonización, la garantía de la libertad de circulación y establecimiento, así como de la ausencia de efectos discriminatorios, menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial o distorsión en la asignación de los recursos. Y la invocación de este principio puede seguir generando numerosos conflictos entre los órganos centrales del Estado y la Comunidad Autónoma, o entre las diversas Comunidades.

Resulta curiosa la modificación operada en la redacción de la célebre, por discutida, cláusula que se refiere a la presión fiscal en el País Vasco. El art.4.12 LC decía, hasta su revisión, lo siguiente: «La aplicación del presente Concierto no podrá implicar una presión fiscal efectiva global inferior a la que exista en territorio común». El nuevo art.4 manifiesta ahora (de la misma forma que el art.19.2 LOFCA lo hace para las Comunidades de régimen común) que los Territorios Históricos «mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado». En consecuencia, si antes se exigía una presión fiscal no inferior, es decir, por lo menos, igual, ahora se exige una presión fiscal equivalente, esto es, igual.

30. Véanse los arts. 9 y 13.6 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

31. Zubiri (1997, p.185).

No comprendemos el alcance de la modificación de esta regla[32] que, por otra parte, se nos antoja contradictoria con el principio de autonomía y de imposible cumplimiento.[33] En efecto, ¿quién va a actuar como líder y quién como seguidor en la fijación de la presión fiscal que ha de servir como referencia? La respuesta se torna más compleja en la actualidad, cuando a las competencias normativas de los órganos centrales del Estado y de las instituciones forales navarra y vasca se une, desde 1997, la atribución de competencias normativas –ciertamente, limitadas– a las Comunidades de régimen común.

A nuestro entender, detrás de esta regla parece latir la preocupación del legislador por limitar la competencia fiscal entre Comunidades y evitar una excesiva diferenciación tributaria entre territorios. Pero si eso es así, el instrumento elegido, ni produce los resultados esperados, como nos muestra la experiencia, ni es adecuado conceptualmente.[34]

El principio de autonomía debe permitir a las Comunidades fijar su propia presión fiscal, dentro del respeto a unas normas de armonización. Lo que, como hemos sostenido en alguna ocasión,[35] debe garantizarse, para todas las Comunidades, de régimen común y foral, es la igualdad de servicios a igualdad de impuestos, de forma que cuando una Comunidad reduzca (o aumente) sus impuestos lo haga asumiendo la previsible disminución (o aumento) del gasto que comporta tal decisión. El cumplimiento de esta garantía requeriría de una metodología distinta para determinar la transferencia que las Comunidades forales realizan al Estado.

Volvamos ahora al inicio de la argumentación. Resulta indudable que, a consecuencia de la simplificación de los criterios armonizadores y, sobre todo, de la notable ampliación de las competencias normativas de los Territorios Históricos, se mejora aún más la posición de la Comunidad Autónoma del País Vasco para emprender estrategias de competencia fiscal frente a las Comunidades de régimen común. Aunque, a nivel agregado, las consecuencias financieras pueden ser reducidas, la valoración es harto diferente desde la perspectiva de las Comunidades afectadas, señaladamente, las limítrofes con las Comunidades de régimen foral.

32. No creemos que la diferencia estribe sólo en que originariamente la presión fiscal de referencia era la del territorio común, mientras que ahora lo es la del resto del Estado, incluyendo, consiguientemente, la Comunidad Foral de Navarra. Tampoco pensamos que, en la actualidad, se esté imposibilitando al País Vasco la fijación de una presión fiscal superior a la del resto del Estado.

33. Además de ser de comprobación conflictiva: véase Zubiri y Vallejo (1995) y EIPA (1997).

34. Con independencia de nuestra valoración de la idoneidad de esta cláusula, no podemos compartir la interpretación que de la misma realiza el Tribunal Supremo en su sentencia de 7 de febrero de 1998. El Tribunal parece no tener en cuenta que la condición de «no inferioridad» se predica de la presión fiscal *efectiva*, es decir, de la real, no de la derivada de las normas (pues, en este caso, sería ineludible la uniformidad tributaria en todo el Estado); y *global*, esto es, de la presión fiscal generada por el sistema fiscal tomado en su conjunto, y no de la producida por un sistema concreto de incentivos o de la soportada por determinados individuos o entidades.

35. Ruiz-Huerta y López Laborda (1997, p.601).

Un segundo motivo de reflexión derivado de las recientes reformas está constituido por sus efectos financieros. La modificación del Concierto Económico no sólo eleva las potestades normativas de las instituciones forales, sino también sus competencias de exacción de ingresos antes atribuidos al nivel central. ¿Significa tal ampliación una alteración de los ingresos de la Administración Central?

La respuesta para el año base de 1997 será negativa, en la medida en que el aumento de los ingresos de la Comunidad del País Vasco haya venido acompañado del ajuste correspondiente en la cuantificación del cupo líquido de ese año base.[36]

Si del año base pasamos a la consideración de los años posteriores del quinquenio de aplicación de la metodología del cupo, el enjuiciamiento de la neutralidad financiera del nuevo sistema puede ser diferente. Los ingresos de los tributos que, desde 1997, corresponden a las Diputaciones Forales –entre ellos, los Impuestos Especiales–, pertenecían, hasta entonces, a la organización central del Estado, y afluían a ella al ritmo a que evolucionara su recaudación. En 1997, esos ingresos quedan incluidos en el cupo y, por consiguiente, están sometidos al índice de actualización de este último, que es el índice de crecimiento de los tributos concertados de los capítulos I y II del Presupuesto de ingresos del Estado, excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas (art.10

36. Por lo que respecta a los Impuestos Especiales de fabricación, la garantía de neutralidad financiera opera con ciertas particularidades. Como hemos señalado más arriba, la recaudación generada por los impuestos devengados en el País Vasco es objeto de un ajuste, mediante el que se trata de asegurar que la participación del País Vasco en la recaudación estatal de los Impuestos Especiales sea equivalente a su participación en el consumo de los productos gravados por aquéllos. El resultado es una modificación de la distribución de la recaudación de los Impuestos Especiales entre la Comunidad del País Vasco y la organización central del Estado, existente con anterioridad a la reforma.

Antes de 1997, los órganos centrales percibían la totalidad de la recaudación por aquellos impuestos imputable al País Vasco, que representaría, respecto de la recaudación estatal, un porcentaje equivalente a la participación de la Comunidad Autónoma en el consumo de los productos sometidos a gravamen. En 1997, el nivel central va a obtener, vía cupo, el resultado de aplicar a la recaudación estatal el índice de imputación del 6,24 por 100, que no tiene por qué coincidir con el índice de consumo relativo del País Vasco.

Podemos repetir el razonamiento anterior, pero ahora desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Hasta 1997, el cupo a satisfacer por la Comunidad se minoraba en el 6,24 por 100 de la recaudación estatal por los Impuestos Especiales. Tras las modificaciones operadas en 1997, esa minoración desaparece, pero, a cambio, la Comunidad obtiene una participación en la recaudación de esos impuestos, equivalente a su participación en el consumo.

Sea cual sea la perspectiva que se adopte, lo cierto es que la concertación de los Impuestos Especiales no garantiza la neutralidad financiera de la reforma. De ahí la introducción, por la disp.ad.1ª LCu, de las llamadas «compensaciones financieras», cuya finalidad es restaurar dicha neutralidad. Su cuantificación en el año base es sencilla: es la cuantía que garantiza al nivel central seguir percibiendo una participación en la recaudación de los Impuestos Especiales equivalente al consumo relativo del País Vasco.

El funcionamiento de esta cláusula, si bien asegura la neutralidad financiera del cambio de sistema, también desvirtúa, en alguna medida, la concertación de los Impuestos Especiales de fabricación, ya que el País Vasco transfiere al Estado central, precisamente, la recaudación que le es imputable a la Comunidad Autónoma.

LCu).[37] En consecuencia, y supuesta la neutralidad financiera en el año base, si este índice de actualización es inferior (superior) al de crecimiento de la recaudación de los tributos afectados, el cambio de sistema perjudicará (beneficiará) a los órganos centrales del Estado.[38]

El tercer interrogante que nos planteábamos al inicio de esta sección se refería a la posibilidad de extender algunas de las novedades incluidas en la reforma del Concierto Económico a las Comunidades Autónomas de régimen común y, más concretamente, a la viabilidad de la generalización de un mecanismo similar al de concertación de los Impuestos Especiales.

No parece especialmente compleja la aplicación a las Comunidades de régimen común de una fórmula similar a la de concertación de los Impuestos Especiales. De acuerdo con ella, cada Comunidad Autónoma percibiría una participación territorializada en los Impuestos Especiales de fabricación, en función de algún indicador de consumo, y en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, atendiendo a las matriculaciones definitivas realizadas en cada territorio. Los órganos centrales del Estado mantendrían las competencias exclusivas, al menos, en el ámbito normativo.

Reconocida la viabilidad del mecanismo, hemos de preguntarnos, seguidamente, por su conveniencia.[39] Debido a la fórmula que se utilizaría, las ganancias de autonomía financiera y responsabilidad serían reducidas: las Comunidades no dispondrían de competencias normativas y el aumento, para los ciudadanos, de la visibilidad de la carga tributaria imputable a sus respectivas Comunidades sería, previsiblemente, escaso.

La utilidad de estas participaciones se encuentra, seguramente, en sus consecuencias financieras. Por un lado, las diferencias de recaudación entre Comunidades son inferiores en los impuestos sobre el consumo que en la imposición sobre la renta, por lo que la introducción de aquéllos en el sistema de financiación autonómica se traduciría en un acceso menos desigual de las distintas Comunidades a las transferencias de nivelación, es decir, a la participación en los impuestos estatales no cedidos.[40]

Además, la inclusión de otros impuestos en el modelo financiero autonómico debilitaría el vínculo que ahora presenta el crecimiento de los ingresos autonómicos con la evolución del IRPF en cada Comunidad. Esta dependencia puede provocar, en primer lugar, la «anomalía» de que sean las Comunidades más ricas las que resulten beneficiarias de un mecanismo de solidaridad del sistema de

37. De acuerdo con la disp.ad.1ª LCu, las compensaciones financieras por razón de la concertación de los Impuestos Especiales de fabricación evolucionarán a la tasa a la que lo haga la recaudación de esos impuestos en el conjunto del Estado.

38. Pérez San Millán y Rodríguez Fernández (1997) destacan que, en el período 1992-1996, el crecimiento de la recaudación de los Impuestos Especiales de fabricación ha sido superior al índice de actualización del cupo.

39. Para un análisis más detallado de la descentralización de los Impuestos Especiales –en general, de la imposición sobre el consumo– y de sus consecuencias financieras, véase Monasterio et al. (1995), Gimeno (1996) y Sánchez Maldonado y Gómez Sala (1996).

40. Véase, por ejemplo, King (1984, pp.211-2) y Gimeno (1996).

financiación, como es el Fondo de Garantía.[41] En segundo lugar, se hace depender, en buena medida, la suerte de la financiación autonómica de un impuesto que, previsiblemente, va a perder importancia de forma paulatina, en términos de recaudación.

En este sentido, la descentralización de los Impuestos Especiales aproximaría la evolución de los ingresos tributarios autonómicos a la tasa de crecimiento de los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente) que es, precisamente, la tasa de crecimiento de la recaudación «normativa» fijada implícitamente por el sistema de financiación.[42]

Aunque es relevante esta ventaja de la incorporación de los impuestos sobre el consumo a la financiación autonómica, también es cierto que existen otras fórmulas para corregir estas deficiencias del sistema. Sería posible, por ejemplo, acordar un índice de evolución de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas, y calcular anualmente el importe de la participación en los impuestos no cedidos como la diferencia entre tales necesidades y la recaudación normativa o «estándar» por tributos cedidos, incluido el IRPF, y tasas. A nuestro entender, la recaudación normativa en un año determinado no debería ser sino la recaudación efectiva, depurada, en la medida de lo posible, de las ganancias o pérdidas imputables a la actividad gestora de las Comunidades Autónomas y al ejercicio por éstas de sus competencias normativas.[43]

REFERENCIAS

CABASES, J.M. (1997): «Propuesta de financiación sanitaria autonómica para el año 2001», *II Asamblea de la Asociación Española de Economía Pública*, Madrid, diciembre, 1997.

CASADO, G., J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.LASARTE, J.M. MARTÍN AYALA, J. MARTIN QUERALT, L.PLAZA y F. PEREZ (1997): *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Granada: Comares.

CASTELLS, A. y N. BOSCH (1997): «La reforma del sistema de financiación autonómico: implicaciones financieras», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, pp.1069-1094, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1997): *Financiación de los Servicios de Sanidad en el período 1998-2001*, Madrid, 27 de noviembre de 1997.

41. Véanse algunas simulaciones sobre la evolución de la financiación autonómica en el quinquenio 1997-2001 en Casado et al. (1997), Castells y Bosch (1997) Ezquiaga y García (1997) y López Laborda (1997).

42. Véase, por ejemplo, Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

43. Nos hemos referido a este esquema en Ruiz-Huerta y López Laborda (1995,1997). También se ocupa de él, aunque lo desecha, el Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas: véase Monasterio et al. (1995, pp.214 ss.).

EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION, EIPA (1997): *Los principios y normas de armonización fiscal en el Concierto Económico*, Bilbao: Fundación BBV.

EZQUIAGA, I. y F. GARCIA (1997): «Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001», *Cuadernos de Información Económica*, nº 120/121, pp.173-192.

GIMÉNEZ MONTERO, A. (1997): «La financiación de la sanidad autonómica», *Cuadernos de Información Económica*, nº 128/129, pp.67-76.

GIMENO ULLASTRES, J.A. (1996): «La utilización de la imposición sobre el consumo como instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», *Papeles de Trabajo*, nº 18, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

KING, D.N. (1984): *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, Londres: George Allen & Unwin.

LÓPEZ CASASNOVAS, G.(1997): «Financiación autonómica y gasto sanitario público en España», *II Asamblea de la Asociación Española de Economía Pública*, Madrid, diciembre, 1997.

LÓPEZ LABORDA, J. (1996): «Dos cuestiones sobre la descentralización del IRPF», *Revista Asturiana de Economía*, nº 7, pp.7-18.

LÓPEZ LABORDA, J. (1997): *Algunas simulaciones de la evolución de la financiación autonómica en el período 1997-2001*, Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.

MONASTERIO, C., F. PÉREZ, J.V. SEVILLA y J.SOLÉ (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

MONASTERIO, C. y J.SUÁREZ PANDIELLO (1996): *Manual de hacienda autonómica y local*, Barcelona: Ariel.

NEWHOUSE, J.P. (1993): *Free for All?*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

OCDE (1987): «Financing and delivering health care: a comparative analysis of OECD countries», *OECD Social Policy*, nº 4, Paris: OCDE.

PÉREZ-SIERRA ARECHABALA, I. (1996): «El vigente Concierto Económico con el País Vasco: posibles reformas», *Papeles de Trabajo*, nº 19, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

PEREZ SAN MILLÁN, F. y C. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (1997): *El principio de neutralidad financiera en la concertación de los Impuestos Especiales de fabricación con la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, mimeo.

RUIZ-HUERTA, J. y J. LOPEZ LABORDA (1995): «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica (Comentarios al Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas)», en E.AJA, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1994*, vol.1, pp.621-637, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

RUIZ-HUERTA, J. y J. LOPEZ LABORDA (1997): «Catorce preguntas sobre el nue-

vo sistema de financiación autonómica», en E.AJA, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1996*, vol.1, pp.581-615, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. y J.S. GÓMEZ SALA (1996): «La imposición sobre el consumo y la imposición autonómica», *Papeles de Economía Española*, nº 69, pp. 212-226.

SANFRUTOS, N. (1989): *La financiación de los Servicios Sanitarios Transferidos procedentes de la Seguridad Social (El caso de Andalucía)*, Sevilla: Junta de Andalucía.

ZUBIRI, I. (1997): «La revisión del Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Cuadernos de Información Económica*, nº 124/125, pp. 179-187.

ZUBIRI, I. y M.VALLEJO (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Bilbao: Fundación BBV.

TERCERA PARTE

Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1997

ALEMANIA*

Hans-Peter Schneider

A diferencia de 1996, que en relación al federalismo se caracterizó por la consolidación y la continuidad, el Estado federal alemán ha entrado de improvisto en una crisis durante el año 1997. Mejor dicho, los latentes y, desde hace tiempo, persistentes defectos del sistema federal han calado de repente en la conciencia pública y han desencadenado un amplio debate que va desde la supresión del Bundesrat hasta la reorganización territorial de los Länder. Las causas de esa amplia insatisfacción con el actual sistema son de diversa naturaleza: en primer lugar, aparecen de forma más patente los conocidos déficits estructurales del federalismo «unitario-cooperativo» en la República Federal de Alemania en un momento, en el que los Länder se ven en gran parte como los vencedores del proceso de la unificación alemana, pero, sin embargo, su mayoría «política» en la Federación topa también con otra mayoría de gobierno «parlamentaria» diferente (I.). En segundo término, la discusión sobre la distribución de los ingresos tributarios se ha endurecido, ante la disminución de las fuentes financieras, no sólo entre Federación y Länder, sino también entre los Länder y los entes locales (II.). En tercer lugar, existe la impresión, ante las elevadas cifras de paro, de que la situación económica de Alemania ya no es suficientemente atractiva y, por ello, es necesaria una profunda reforma del sistema tributario y del sistema de pensiones, que, por otra parte, es extraordinariamente discutida entre la Federación y los Länder (III.). Más allá de ello, los Länder han llevado a cabo y proseguido durante el pasado año amplias reformas de sus Constituciones y de sus Administraciones (IV.). Asimismo, han fortalecido a sus entes locales y les han proporcionado no sólo una más amplia base de legitimidad democrática, sino también un mayor margen de actuación en el caso de su actividad económica (V.). Finalmente, también las reformas institucionales de la Unión Europea y, no en último lugar, la introducción del EURO han afectado a la relación Federación-Länder y han dado lugar aquí a una adicional polémica. En pocas palabras: inesperadamente el federalismo en Alemania se ha convertido de nuevo en una cuestión política de primer orden, y presumiblemente se erigirá también en 1998 en núcleo central del debate constitucional y de las propuestas de reforma.

---

* Traducción de María Jesús García Morales, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

I

Desde las negociaciones de la Comisión Constitucional Conjunta entre Bundestag y Bundesrat, que conforme al artículo 5 del Tratado de la unificación ha tenido que entender durante los años 1991 a 1993 de reformas de la Ley Fundamental de Bonn necesarias a causa de la unidad alemana, los Länder no han cesado de discutir con la Federación sobre una retransferencia de competencias legislativas de las que se les había despojado y sobre una utilización extensiva de las todavía existentes competencias legislativas de los Parlamentos de los Länder. En el caso de la materia Universidades, la Federación ya está limitada a la regulación de los «principios generales» (*vid.* art. 75.1.1a LFB). También en el ámbito del derecho de la función pública (*vid.* art. 75.1.1 LFB) la Federación ha tenido, por el momento, que reconocer a los Länder un mayor ámbito de regulación. Un intento del PDS de transferir a la Federación las competencias sobre tráfico aéreo (incluida la planificación de las vías aéreas) fracasó ya en el Bundestag. Mientras tanto, también el Bundesrat ha emprendido una iniciativa con el fin de abrir a los Länder otros y, sobre todo, nuevos ámbitos de legislación.

Por otra parte, la Federación también acusa a los Länder de una creciente pérdida de posibilidades de negociación y de decisión sobre todo en el ámbito de la política exterior. En efecto, la política exterior alemana ha devenido más complicada y difícilmente comprensible para nuestros vecinos con la revaluación de los Länder en el proceso de convergencia europea. Éstos ejercen, conforme al artículo 23.4 y 5 LFB, una considerable influencia en el proceso de formación de la voluntad del Gobierno Federal e, incluso, en virtud de las llamadas Leyes de colaboración (*Zusammenarbeitsgesetze*), pueden enviar, en el ámbito de sus competencias, representantes propios a los órganos europeos en lugar del Gobierno Federal. Un anterior Presidente de la República auguró en este contexto un verdadero peligro de volver a la «confederación de Estados» del siglo XIX. Aunque no hace falta llegar a este extremo, sin duda los Länder han conseguido después de la reunificación un considerable poder en la política interior y exterior, lo que sólo ha podido hacer bien al federalismo alemán después de años de erosión del potencial de los Länder.

En el núcleo central de la controversia sobre el futuro del sistema federal en Alemania y su necesidad de reforma no se encontraban desde luego las controversias competenciales, sino un órgano que desde hace muchos años había llevado una existencia más bien en la sombra: el Bundesrat. Condicionado por la circunstancia de que casi el 60 por ciento de todas las leyes federales precisan la autorización del Bundesrat, la mayoría que respaldaba al Gobierno en el Bundestag se enfrentó, sin embargo, con una mayoría-oposición de los Gobiernos de los Länder en el Bundesrat. Ello llevó continuamente a un fracaso de leyes federales que tenían un significado decisivo para el éxito de la política gubernamental en la Federación, así por ejemplo las leyes sobre la reforma tributaria y de las pensiones. Por ello, en no pocas ocasiones el Bundesrat fue denostado como «instrumento de bloqueo» de la oposición parlamentaria y –a pesar del hecho de que, hoy como antes, más del noventa por ciento de todos los proyectos de ley pudieron ser aprobados por consenso– se ha pedido la limitación de sus competencias, cuando no su supresión. Por otra parte, sin embargo, también fracasaron

en el Parlamento iniciativas de los Gobiernos de los Länder que venían del Bundesrat, así que también se pudo recriminar al Bundestag un «bloqueo». *De facto*, se originó, entonces, una constelación política con diferentes mayorías políticas en el Bundestag y en el Bundesrat, que se asemejó a la cohabitación francesa y se asimiló a una gran coalición encubierta. El hecho de que en 1997 fracasaran importantes proyectos del Gobierno federal en el Bundesrat, radicó, pues, no tanto en la distribución constitucional de funciones entre las Cámaras legislativas, cuanto en la falta de voluntad de acuerdo de los actores políticos, que en igual medida verificó como se acercaba el año electoral de 1998. En esta conflictiva situación, también la Comisión de Conciliación entre ambas Cámaras sólo en pocas ocasiones ha podido cumplir su función y elaborar propuestas aceptables para todas las partes.

Un caso paradigmático de la actual tensa relación entre la Federación y los Länder es una controversia, a la que en el extranjero sólo podría encontrarse una escasa comprensión. Se trata de un proyecto, en el que también participan Suiza y Austria, para una actualización (mejor dicho, simplificación) de las reglas para una correcta ortografía de la lengua alemana: la llamada reforma de la ortografía (*Rechtschreibreform*). En un primer momento, la Conferencia de los Ministros de Cultura de los Länder, apoyándose en la competencia sobre cultura de los Länder, había adoptado en colaboración con una comisión de expertos internacionales las correspondientes recomendaciones para los escolares, que deberían ser obligatorias desde el 1 de agosto de 1998 para aquellos alumnos que iniciaban por primera vez el curso escolar. Frente a ello se desencadenó, sin embargo, una indignación general. Los padres se sintieron perjudicados en su derecho a la educación y acudieron con diferente éxito ante los tribunales administrativos. Pero, sobre todo, intervino el Bundestag y reclamó la competencia para legislar sobre la lengua oficial de la Federación, concretamente, para la ley sobre la ortografía. En virtud de varios recursos, la controversia también está pendiente ante el Tribunal Constitucional Federal y su resolución en ningún caso puede preverse todavía. Por el momento, se intenta una solución pactada, por ejemplo, en forma de convenio estatal entre la Federación y los Länder o de una resolución del Parlamento «constitutiva», vinculante para la Federación, con la que el Bundestag reconozca, entretanto, la resolución de la Conferencia de los Ministros de Cultura de los Länder ligeramente modificada. Aunque esta controversia poco tiene que ver con los apremiantes problemas económicos de la República Federal de Alemania, es, sin embargo, sintomática del carácter flexible del federalismo alemán y de su predisposición para toda clase de susceptibilidades en el forcejeo competencial entre la Federación y los Länder.

II

La vuelta a un federalismo «competitivo» en Alemania, que caracterizó los comienzos de la República Federal durante los años cincuenta, halla su expresión más clara en un conflicto desde hace tiempo larvado, pero que en 1997 ha estallado abiertamente, en torno a la reforma de la Constitución financiera. Con la pactada inclusión de los nuevos Länder en el actual sistema de reparto de la Ley Fundamental de Bonn (con elevadas transferencias especiales cada año de apro-

ximadamente 120 mil millones de marcos), no se ha resuelto, sino que sólo se ha aplazado, el problema de una necesaria reordenación del sistema de compensación financiera. A decir verdad, ello era sólo una cuestión de tiempo, hasta que la paciencia de los Länder «pagadores», Baviera, Baden-Würtemberg y Hessen, llegara a su fin con este, a su parecer, injusto sistema de reparto. Un dictamen, que incluso afirmaba la inconstitucionalidad del mismo, provocó la apertura del conflicto. Con la amenaza de una impugnación constitucional a causa de la vulneración de la llamada prohibición de nivelación (*Nivellierungsverbot*), es decir, el ajuste o incluso la inversión del orden de prelación de los Länder en relación a su capacidad financiera, los Länder «pagadores» intentan, de momento, reavivar la discusión sobre la reforma y ejercer una presión sobre los otros Länder.

Con todo esto, propuestas para mejorar el actual sistema de compensación, que también ofrezcan la probabilidad de ser susceptibles de consenso, son más bien algo raro. Ello radica no sólo en los divergentes intereses de los Länder entre ellos. La Federación tampoco quisiera ver disminuidas sus posibilidades de influencia en la política de los Länder, por ejemplo, a través de la cofinanciación en el caso de las tareas comunes (arts. 91a y b LFB), las ayudas a la inversión conforme al artículo 104a.4 LFB o las transferencias federales complementarias (art. 107.2 3ª inciso LFB). Ciertamente, se está en gran parte de acuerdo en que cualquier financiación mixta es, en principio, perjudicial porque contribuye a difuminar la responsabilidad política en el caso de inversiones equivocadas. Sin embargo, dado que los Länder, en concreto los financieramente débiles (y lo son la mayoría), no pueden o no quieren renunciar a las subvenciones de la Federación, la situación de dependencia existencial de muchos Länder respecto a las transferencias financieras de la Federación –estimada en general como perniciosa– sigue produciéndose.

Además, en el debate se exigen una y otra vez competencias tributarias propias de los Länder o, por lo menos, una ampliación de sus derechos a establecer recargos sobre otros impuestos (*Hebesatzrechte*). De acuerdo con el principio federal de separación (*Trennprinzip*), algunas propuestas radicales tienden a asignar a la Federación el total de la recaudación fiscal del impuesto sobre las ventas, mientras que, por contra, a los Länder se atribuye el rendimiento del impuesto sobre la renta y del impuesto de sociedades. Sin embargo, la Federación ya no está de acuerdo con ello a causa de la fuerte dependencia del impuesto sobre las ventas de la coyuntura económica. Otras voces exigen un reparto porcentual de estos impuestos, que son los impuestos compartidos entre Federación y Länder más importantes, con ciertos topes máximos y la consiguiente competencia legislativa de los Länder. Sin embargo, hasta ahora, todos estos modelos han fracasado a causa de que todos quieren ganar pero no perder con ellos, y las diferencias en la capacidad financiera y económica de los antiguos y los nuevos Länder son, hoy como ayer, invariablemente grandes (en verdad, en la actualidad incluso parecen incrementarse antes que disminuir). Sólo en el año 1997 del Oeste al Este, se desplazaron, en total, unos 21 mil millones de marcos por la vía del impuesto vertical sobre las ventas y de la compensación financiera horizontal entre los Länder.

Cabe añadir que, por el momento, la Federación debe afrontar crecientes gastos con motivo del traslado del Bundestag y del Gobierno federal a Berlín, así

como por medidas compensatorias en la zona de Bonn/Colonia. La «construcción del Este» no sólo ha devenido considerablemente más cara de lo esperado; también el traslado de instituciones federales a los nuevos Länder, tal como se recomendó por una Comisión para el Federalismo (por ejemplo, deben trasladarse tribunales federales y autoridades administrativas superiores a Leipzig, Erfurt, Dessau, Rostock, Postdam, etc.), ha ocasionado costes adicionales. Ciertamente, la población está, en principio, preparada de aquí en adelante para un considerable sacrificio en aras a una equiparación de las condiciones de vida en Alemania. La rebaja del llamado recargo solidario (*Solidarzuschlag*) sobre el impuesto de la renta del, hasta la fecha, 7,5 por ciento de la cuota tributaria –que se aplica exclusivamente para la «construcción del Este»– al 2 por ciento a partir del 1 de enero de 1998, muestra que el altruismo también tiene límites. Por ello, muy probablemente, una profunda reforma de la Constitución financiera sólo tendrá lugar en Alemania, cuando los Länder dispongan, en lo esencial, de puntos de partida comparables. Y ello puede durar todavía mucho, si el Tribunal Constitucional Federal no interviene.

III

Desde luego, durante el pasado año, no sólo se frustró el intento de alcanzar un compromiso entre la Federación y los Länder sobre la nueva forma de compensación financiera; también otros importantes proyectos de reforma fracasaron ante la oposición de los Länder en el Bundesrat. En ese contexto, se utilizó frecuentemente en el debate político el argumento del «bloqueo» para imputar motivos partidistas a los Länder a la hora de emitir su voto negativo. Sin embargo, en verdad, detrás de semejante rechazo de proyectos de la Federación se esconden en el fondo problemas federales. Tal hubiera sido el caso de la planeada reforma tributaria ligada a masivas pérdidas de ingresos para los Länder. Ésta preveía: 1. una desgravación neta para los ciudadanos y el empresariado, 2. una mejora de la estructura tributaria a través de la remodelación de la imposición directa sobre la renta y las ganancias, 3. una extensión de la base imponible a través de una supresión de las subvenciones, y 4. un incremento de la competitividad internacional mediante la rebaja de la tributación de las actividades empresariales y profesionales. Este borrador hubiera comportado una minoración de los ingresos tributarios anuales de los Länder en aproximadamente 20 mil millones de marcos y ya sólo por este hecho era poco susceptible de ser aprobada en el Bundesrat. Sin embargo, sobre todo, este borrador también fue calificado por parte de la oposición como «falto de solidez» y «socialmente desequilibrado». Tras duras negociaciones sin resultados la reforma fiscal fracasó finalmente, pero no por la falta de aprobación de los Länder de las propuestas pactadas de la Comisión de Conciliación, sino por la ausencia de una voluntad de acuerdo dentro de la propia coalición de gobierno que asumió abiertamente el compromiso de incluir este proyecto con más éxito en la próxima campaña electoral.

A causa de la oposición en el Bundesrat también fracasó otro importante proyecto del Gobierno federal: la llamada reforma de las pensiones. El sistema de la Seguridad Social en la República Federal de Alemania estuvo desde el principio gravado por gastos que no eran cubiertos por las correspondientes contribucio-

nes a la Seguridad Social, por ejemplo, por las llamadas cargas resultantes de la guerra (*vid.* art. 120 LFB). Posteriormente se añadieron nuevas obligaciones (por ejemplo, en el caso del desempleo, los costes de reciclaje y perfeccionamiento profesional). Además, la reunificación alemana se había financiado en parte con los fondos existentes para el pago de las pensiones, mejor dicho: el derecho a la pensión de los ciudadanos de la República Democrática Alemana fue satisfecho en toda su cuantía, sin que se utilizaran sus propias aportaciones. No en último lugar, la reducción de la jornada laboral, por una parte, y la más elevada esperanza de vida de la gente, por otra, condujo a un desarrollo demográfico, que hizo prever la incapacidad en pocas décadas para hacer frente al pago de las pensiones de la Seguridad Social. Por ello, el Gobierno de la Federación, para no tener que elevar la subvención federal, decidió llevar a cabo la llamada reforma estructural de las pensiones, a través de la cual debería rebajarse paulatinamente el nivel medio de las pensiones del actual más del 70 por ciento de la última renta neta hasta cerca del 64 por ciento. También en este supuesto estaban en juego –de forma parecida al caso de la reforma tributaria– intereses específicos de los Länder porque con ese recorte muchos beneficiarios de las pensiones más bajas dependerían en el futuro de la asistencia social. La mayoría de los Länder hizo valer, junto a problemas político-sociales, que la Federación, sobre todo, quería sanearse a su costa con esa reforma y rechazó también este proyecto en el Bundesrat.

Finalmente, durante el pasado año estuvo a punto de fracasar un tercer gran proyecto del Gobierno federal: la reforma del derecho de la economía energética (*Energiewirtschaftsrecht*). En este caso se trataba, en lo esencial, de la supresión de determinadas zonas de abastecimiento energético, la eliminación de la actual posición de monopolio de algunas de las más grandes empresas de suministro de energía, que en parte todavía hoy están en manos del Estado, y la liberalización del comercio transfronterizo de energía (en especial, de la electricidad). Con el fin de proteger a sus entes locales, en cuanto consumidores de energías principales en un sistema de libre competencia, los Länder exigieron recoger en la ley un denominado *Durchleitungstatbestand*, es decir, una obligación de cada titular de las redes de distribución de conducir también energía de terceros, es decir, energía producida por terceros. Para poder llevar a cabo esta exigencia, los Länder insistieron en el Bundesrat en la necesidad de autorización de la ley por esta Cámara, pero sin encontrar para ello apoyo en el Bundestag. Entretanto, tras la aprobación de la ley y su entrada en vigor, la única salida para los Länder era ir a Karlsruhe, ante el Tribunal Constitucional Federal, al que ya se ha acudido. Estos tres ejemplos muestran que durante el pasado año no sólo se ha enfriado fuertemente el hasta ahora habitual clima cooperativo entre la Federación y los Länder, sino que los Länder también han entendido habilidosamente cómo hacer valer su mayoría en el Bundesrat para fines de una oposición parlamentaria y jugar contra el Gobierno federal sin poder evitar el reproche de que sólo se han comportado así por motivos de táctica política. La objeción de una política de «bloqueo» siempre se puede contrarrestar, no obstante, invocando a predominantes intereses de los Länder.

IV

Al igual que durante 1996, los Länder se ocuparon sobre todo de aspectos relativos a la reforma constitucional y administrativa. En la Constitución de la Ciudad Libre Hanseática de Bremen se recogió la equiparación entre hombres y mujeres, una prohibición de discriminación de los minusválidos, así como un derecho fundamental a la protección de datos. Igualmente, en la Constitución de la Baja Sajonia se incorporó un artículo relativo a la no discriminación de los minusválidos, así como otras determinaciones de fines del Estado relativas a la promoción del deporte, fomento del trabajo, la vivienda o la protección de los animales. Los Länder de Baviera, Brandeburgo, Hamburgo, Hessen, Baja Sajonia y Sajonia-Anhalt se han concentrado fuertemente en problemas de reforma de la Administración. Se trata, en lo esencial, de tres grandes ámbitos: organización, personal y finanzas. El punto de partida fue, en la mayoría de las ocasiones, el llamado análisis crítico de las tareas (*Aufgabenkritik*), es decir, la cuestión sobre qué tareas públicas son necesarias o superfluas. En resumen, esta discusión condujo, tanto a nivel de los Länder como en el ámbito local, a una fuerte oleada de privatizaciones de prestaciones públicas en todas las partes, donde éstas pueden ser ofrecidas por el sector privado de forma más eficiente o con costes menores. Los mencionados Länder persiguieron a nivel interno enderezar una organización administrativa, simplificar los procedimientos administrativos, eliminar las disposiciones que obstaculizan la inversión, ahorrar personal (sobre todo en el ámbito escolar), proveer puestos de dirección tan sólo por un tiempo, y, no en último lugar, limitar o, en su caso, restringir el recurso al crédito anual. Desde luego, hasta que en el conjunto de Alemania se consigan cubrir todos los mencionados objetivos, deberá todavía pasar algo de tiempo y, por consiguiente, el tema de la reforma de la Administración deberá estar en lo sucesivo en el orden del día de la política de los Länder.

Mientras que en 1997 el distanciamiento de los Länder respecto a la Federación se ha incrementado, la cooperación de los Länder entre ellos, por otra parte, se ha fortalecido. Tras el fracaso del referéndum sobre la fusión de Berlín y Brandeburgo, estos dos Länder han adoptado, en su lugar, un programa conjunto de desarrollo regional. En el Suroeste se han fusionado dos cadenas de radiotelevisión: la Radiotelevisión del Sur de Alemania (*Süddeutsche Rundfunk*) y la Radiotelevisión del Suroeste (*Südwestfunk*). Con el consentimiento del Parlamento de Brandeburgo al convenio entre la Federación y los Länder sobre la financiación de la Fundación sobre el patrimonio cultural prusiano, se ha conseguido un importante paso para la conservación y saneamiento de toda la herencia cultural del antiguo Estado de Prusia.

Las únicas elecciones del año 1997 tuvieron lugar en Hamburgo y comportaron un masivo descenso del SPD, que perdió la mayoría absoluta y, por eso, se vio obligado a formar una coalición con Los Verdes. En Schleswig-Holstein fracasó un plebiscito sobre el restablecimiento de una fiesta religiosa, que había sido suprimida a causa de las necesidades de ahorro para el pago del salario en caso de enfermedad.

V

A diferencia de los Länder que frecuentemente entraron en conflicto con la Federación, 1997 fue para los entes locales un año especialmente exitoso, sobre todo, desde el punto de vista constitucional-financiero. Después de que, ya en 1992, se les reconociera de forma expresa mediante una modificación del artículo 28.2 en el inciso 3° LFB, que la garantía de la autonomía local también comprende «los principios de autonomía financiera propia», luego se añadió a través de otra reforma constitucional: «Entre estos principios figura en favor de los municipios con derecho a establecer recargos sobre otros impuestos la correspondiente fuente de ingresos tributarios vinculada al funcionamiento de la economía». De acuerdo con ello, los municipios participan desde el 1 de enero de 1998 no sólo en el impuesto de la renta y en el impuesto de sociedades, sino también en el impuesto sobre las ventas, conforme a lo detallado en la regulación legal federal sobre la base de un criterio del lugar y de la situación económica. Con ello se ha mejorado de forma considerable la crecientemente desastrosa situación financiera de los municipios, sobre todo debida a las elevadas cargas en concepto de asistencia social, y, en general, se ha mejorado la autonomía financiera de los municipios. Al mismo tiempo, se creó, de esta manera, una compensación por la supresión de un impuesto sobre determinadas actividades industriales (*Gewerbekapitalsteuer*) que tan dañoso había sido para las inversiones y que hasta ahora correspondía a los municipios.

Además, los Länder han desarrollado y fortalecido sus estructuras democráticas en la parte de sus Constituciones dedicada a los entes locales. A raíz de las modificaciones, necesarias para ampliar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todas las ciudadanas y ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, también el Sarre, como último Land, ha introducido a nivel local la iniciativa popular y el referéndum. Con este paso para una mayor democracia directa se ha cerrado ahora un proceso que se había iniciado en 1990 en Schleswig-Holstein. Allí y en Sajonia-Anhalt se amplió, al mismo tiempo, el cuerpo electoral, rebajando la edad para votar en las elecciones locales de los 18 a los 16 años. Ello se fundamenta en la más temprana madurez de los jóvenes y en la necesidad de interesarlos en la política, para contrarrestar, por un lado, las crecientes tendencias ultraderechistas de los adolescentes, y también con la intención, por otro, de incrementar la relativamente escasa participación electoral en las elecciones locales. Después de los Länder de Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein, también en Mecklenburg-Vorpommern se ha procedido ahora a una elección directa del alcalde, como jefe de la Administración local, por el pueblo (en lugar de por el pleno municipal) y, con ello, se ha adoptado el modelo del llamado *süddeustsche Ratsverfassung*, sistema municipal de Baviera o Baden-Würtemberg. De esta manera, en lo sucesivo, regirá en Alemania un Derecho constitucional local considerablemente uniforme.

En íntima relación con la regionalización en Europa aparecen, finalmente, los esfuerzos de Brandeburgo y Schleswig-Holstein para llevar a cabo una profunda reforma local, que al mismo tiempo acometa una reforma territorial, funcional y organizativa. Su objetivo es disminuir el número de municipios y distritos

a través de su anexión y así crear unidades administrativas más grandes (territorialización), desplazar tareas públicas hacia abajo, a los entes locales (descentralización), así como crear una Administración local por sí misma más eficiente y con costes más reducidos (racionalización). También figura, no en último lugar, un exhaustivo análisis crítico, estrechamente relacionado con el problema de que tareas públicas no deben ser en ningún caso realizadas por el Estado o por los entes locales, y que desemboca en el debate sobre la privatización para lograr un «Estado reducido». Sin embargo, por otra parte, también prosigue una tendencia de cargar a los entes locales con tareas adicionales: así, el ejemplo de numerosos Länder (Schleswig-Holstein, Baja Sajonia, etc.) de introducir Comisionados de la Mujer o para la Igualdad de Oportunidades entre ambos sexos, ha sido seguido también en Sajonia-Anhalt durante 1997.

VI

Una exposición sobre el federalismo alemán en el año 1997 restaría, sin embargo, incompleta si no contemplara también las crecientemente perceptibles repercusiones del proceso de convergencia europea sobre la estructura del sistema federal. A medida que se aproxima el momento de decidir sobre el ingreso en la unión monetaria europea, se ha extendido un creciente euroescepticismo sobre todo en los Länder. Ello está relacionado, por una parte, con el temor de que puedan desplazarse hacia Europa otras competencias nacionales. Como ejemplo se menciona continuamente la constitución de la EUROPOL, a la que se teme que dentro de poco se le asignen competencias policiales que por el momento todavía corresponden a los Länder. Por otra parte, la competencia de la Comunidad para lograr la uniformidad jurídica en Europa (arts. 100, 100a Tratado de la Comunidad Europea) aparece en la mayoría de las ocasiones como una puerta trasera para la captación de nuevas competencias, por ejemplo, en ámbitos donde la Unión Europea sólo tiene una obligación de promoción (salud, trabajo, protección social).

Además, uno en Alemania se enoja crecientemente cuando la Comisión haciendo uso de su competencia de supervisión de la libre competencia interviene cada vez de forma más fuerte en competencias de los Länder (por ejemplo, fomento de la economía regional). Por último, los Länder ya notan ahora las «desventajas» de una introducción del EURO en que la Federación, para cumplir con el criterio de convergencia de un 3 por ciento como máximo de déficit público anual, ha estimado su parte en el recurso al crédito en el conjunto del Estado (incluido el de los entes locales) en un 40 por ciento y, con ello, también ha obligado a los Länder a considerables medidas de ahorro. Por esto, la cuestión de en qué medida y en qué dirección el proceso de convergencia modifica el Estado federal en Alemania, o bien se sobrepone a él supranacionalmente, también estará durante los próximos años de forma continua en el orden del día político-constitucional.

AUSTRIA*

Peter Pernthaler
Ernst Wegscheider

El desarrollo del federalismo austríaco en el año 1997

Como en los dos años anteriores, debe señalarse que tampoco en 1997 se produjeron avances importantes para el federalismo austríaco.

A pesar de que hubo negociaciones y declaraciones de buenos propósitos sobre determinados proyectos de reforma, la realización de las reformas federales, durante años discutidas, pasaron totalmente a un segundo plano debido a la nueva regulación de las remuneraciones de los políticos, la reforma de las pensiones y la lucha contra el desempleo.

En el seno del Gobierno federal, compuesto por representantes del Partido Socialdemócrata (SPÖ) y del Partido Popular Austríaco (ÖVP)[1] a principios de año se plantearon diferencias de criterio acerca de la realización de los proyectos más inmediatos.

Entre otras razones, las discusiones en el marco de la venta de las acciones federales en el *Credit-Anstalt* al Banco de Austria y las críticas del sindicato dominado por el SPÖ provocaron la dimisión del Canciller federal Dr. *Vranitzky*. Su sustituto fue el hasta el momento Ministro de Finanzas Mag. *Klima*, que realizó algunos cambios de miembros del SPÖ en el Gobierno federal, posteriormente nominados por el Presidente federal. En la exposición del programa de gobierno ante el Consejo Nacional (*Nationalrat*) el 29 de enero de 1997, el Canciller federal no hizo referencia alguna a las reformas del Estado federal y únicamente presentó como gran avance la consecución del mecanismo de consulta.[2] El clima de diálogo y la cooperación en el Gobierno federal mejoró con la reestructuración del Gobierno y, a partir de ese momento, la realización política de importantes proyectos de reforma fue posible a lo largo del año.

En el período de tiempo aquí glosado se llevaron a cabo cuatro iniciativas legislativas populares, con lo que se hizo uso de una de las instituciones de democracia directa, configurada en Austria de forma relativamente limitada. Los proyectos contra la utilización de la ingeniería genética (1.226.000 firmas) y para la promoción de los derechos de las mujeres (645.000) presentados para su firma a principios de 1997 fueron remitidos al Consejo Nacional para su tramitación

---

* Traducción realizada por María Jesús Larios, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., Ver "Austria", *Informe Comunidades Autónomas 1996*, p. 697.

2. Vid. infra.

parlamentaria.[3] La iniciativa presentada por el FPÖ para la celebración de un referéndum para la introducción del EURO (Referéndum del Chelín)[4] obtuvo 245.000 firmas y la iniciativa «para una Austria desnuclearizada» 248.000. Ambas consiguieron las 100.000 firmas exigidas por la Constitución federal (art. 41.2 B-VG).

En el ámbito de los *Länder* hay que mencionar los siguientes acontecimientos.

En Voralberg, el 2 de abril de 1997, fue elegido por el Parlamento del *Land* como nuevo Presidente el Dr. *Sausgruber* (ÖVP) ocupando el lugar del Dr. *Purtscher*, que dimitió voluntariamente antes de finalizar la legislatura. Con motivo de su nominación por el Presidente federal, el Presidente del *Land* ofreció un «programa de promoción de Vorarlberg en el *Bund*»,[5] en el que se resumen los objetivos y pretensiones actuales del *Land*. En él se reclama, entre otras cuestiones, una rápida realización del mecanismo de consulta y la consideración de los objetivos de los *Länder* en la revisión de los Tratados de la Unión Europea.

El 5 de octubre se celebraron elecciones en el *Land* de la Alta Austria (al mismo tiempo que las locales, en las que los alcaldes fueron elegidos por primera vez de forma directa). Se caracterizaron por la pérdida de votos por parte del ÖVP (-2'5 % de los votos y pérdida de un escaño) y del SPÖ (-3'8 % de los votos y pérdida de tres mandatos) y el aumento de los votos del FPÖ (+ 2'9 de los votos y aumento de un escaño) y de los Verdes, que tuvieron acceso al Parlamento por primera vez con el 5'8 % de los votos y 3 escaños. El FPÖ ganó un puesto en el Gobierno a costa del ÖVP que a partir de ese momento perdió la mayoría absoluta al quedar con cuatro puestos. El Gobierno quedó configurado de la siguiente forma: 4 ÖVP, 3 SPÖ, 2 FPÖ. En la sesión constitutiva del Parlamento del *Land*, el 31 de octubre de 1997 fue reelegido como Presidente del *Land* el Dr. *Pühringer* (ÖVP).

En Salzburgo, en octubre de 1997 fue destituido un miembro del Gobierno del *Land*, perteneciente al FPÖ, por el asunto del «robo de datos".[6] La nominación de su sucesor dio nuevo impulso a la cuestión introducida hace algunos años acerca de la abolición del sistema constitucional proporcional para la composición del Gobierno en los *Länder*. Junto con la doctrina, se manifestaron en favor de una modificación constitucional numerosos y destacados políticos de todos los partidos (p. ej. los Presidentes de grupo parlamentario *Kostelka* y *Khol*, los Presidentes

3. Iniciativa Legislativa sobre los derechos de las mujeres, 716 Blg StenProt NR XX.GP; Iniciativa sobre Ingeniería genética, 715 Blg StenProt NR XX.GP.

4. Vid. GEISTLINGER, «Das Volksbegehren «Schilling-Volksabstimmung» und die EU-Mitgliedschaft Österreichs aus rechtlicher Sicht, en *Journal für Rechtspolitik* (*JRP*), 1997, Heft 4, p. 233 ss; WINKLER, «Rechtmä(iges «Schilling-Volksbegehren» wegen unrechtmä (iger Euro-Einführung?, en *JRP*, 1997, Heft 4, 246 ss.

5. Sobre la realización y finalización de ese programa de promoción, véase la respuesta del Canciller Federal a una pregunta parlamentaria en el Consejo Federal (1237/AA.B-BR/97) el 12 de diciembre de 1997. En ella manifestó que las cuestiones que afecten a las relaciones jurídicas entre *Bund* y los *Länder* no serán tratadas bilateralmente y serán objeto de las negociaciones existentes entre ambos.

6. En él trabajadores del Gobierno del *Land* accedieron a datos del Vicepresidente del *Land* del SPÖ.

de *Land Stix*, *Klasnic*, Dr. *Schausberger*, Dr. *Weingartner*, Dr. *Häupl*), con la finalidad de derogar el sistema vigente hasta el momento y de establecer una clara separación entre gobierno y oposición en el Parlamento del *Land*.

Las conversaciones no condujeron a ningún proyecto concreto de modificación de las Constituciones de los *Länder*. No obstante, hay que contar con que en el año 1998 en algunos *Länder* va a ser suprimido el sistema proporcional.

Las discusiones acerca de la elección directa de los presidentes de los *Länder*[8] por el pueblo también se reprodujeron durante este año. En favor de ella se manifestaron junto a los Presidentes de *Land Stix* (SPÖ) y *Klasnic* (ÖVP), el Alcalde de Viena (también Presidente de *Land*), Dr. *Häupl* (SPÖ). Éste se manifestó por un reconocimiento en la Constitución federal de la Conferencia de Presidentes de los *Länder*[9] y exigió que se discutiera seriamente sobre la introducción de un sistema de elección mayoritario. Asimismo, el *Land* de la Alta Austria solicitó en una resolución de urgencia el fortalecimiento de la autonomía de los *Länder* en la creación de sus órganos.

Evolución y tendencias trascendentes desde el punto de vista del Estado federal

Tampoco en el año 1997 se avanzó apenas en relación a los proyectos de reforma federal, discutidos durante años, como la nueva regulación de la distribución competencial, la reforma del Consejo Federal y el establecimiento de los tribunales administrativos de los *Länder*. Para los políticos fue mucho más urgente la resolución de otras cuestiones más importantes. Ya en enero de 1996 se había presentado al Consejo Nacional para su tramitación parlamentaria un proyecto gubernamental[10] de modificación de la Constitución federal 1996 para la realización de la reforma del Estado federal. Con ocasión de un encuentro con los presidentes de los *Länder*, el nuevo Canciller federal Mag. *Klima* se manifestó a finales de febrero de 1997 en favor de la realización de la reforma del Estado federal para finales de año. En junio se reunió un organismo de negociación para una primera toma de contacto, donde se acordó aclarar algunas cuestiones importantes a través de grupos de trabajo.[11]

---

7. Vid. DACHS/FALLEND/WOLFGRUBER, Länderpolitik «Politische Strukturen und Entscheidungsprozesse in den österreichischen Bundesländern», Wien, 1997; ÖHLINGER, «Verhältniswahl oder Mehrheitswahl der Landesregierung?, en JRP, 1997, Heft 3, pp. 162 ss.

8. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I. ,op.cit. p. 701.

9. Esto estaba inicialmente previsto en el Proyecto del Gobierno (RV 1706 Blg StenProt NR XVIII. GP), que fue sin embargo vuelto a rechazar en las deliberaciones de diciembre de 1994.

10. 14 Blg StenProt NR XX.GP. Vid. también Pernthaler, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., p. 704.

11. Como por ejemplo la supresión de la Administración intermedia, la concentración de procedimientos, o el establecimiento de tribunales administrativos propios en los *Länder*.

En octubre de 1997, los *Länder* se declararon dispuestos a asumir los costes que se derivasen de la reforma del Estado federal (anualmente unos 300 millones de chelines) hasta el año 2000. Con ello desapareció un importante obstáculo, de los muchos existentes, para llevar a cabo ese gran proyecto de reforma. A pesar de numerosas declaraciones de intenciones y de las gestiones de algunos presidentes de *Länder*, durante el año no se consiguieron fijar otras medidas concretas, no hablemos ya de las correspondientes resoluciones aprobatorias.

Las «Propuestas para una profunda reforma del Estado federal», presentadas a la opinión pública el 19 de noviembre de 1997 por el Presidente del Grupo parlamentario del SPÖ Dr. *Kostelka*, dieron nuevo brío a las discusiones sobre la reforma del Estado federal. Con la realización de los siguientes principios debería lograrse, según las propuestas del SPÖ, una reforma estructural básica del Estado federal austríaco:

- Acción cooperativa y solidaria entre el *Bund*, *Länder* y Municipios.
- Reparto de funciones según el principio de subsidiariedad.
- Creación de ámbitos competenciales de acuerdo con las funciones.
- Legislación del *Bund* sólo en la medida en que sea necesaria una regulación unitaria federal.
- Reparto justo de los medios financieros.
- La responsabilidad en las funciones debe conllevar la responsabilidad en los costes.
- Construcción transparente de las estructuras ejecutivas, en la que las responsabilidades sean inequívocas (supresión de la administración intermedia del *Bund*).

Debe llegarse también a una nueva regulación de la distribución competencial en el sentido de que se reduzcan las 177 competencias del *Bund* a 17 grandes competencias, orientadas según funciones. También en el ámbito de la Administración se prevén importantes reformas. No se mencionan a otros puntos importantes (nueva regulación de la Constitución financiera, reforma del Consejo Federal, enseñanza). El proyecto de reforma es positivo desde el punto de vista del federalismo, si bien deben llevarse a cabo numerosas e intensas negociaciones con los compañeros de coalición, los *Länder* y los municipios sobre la realización de las medidas propuestas.

Tuvo mucha resonancia la propuesta del miembro del Gobierno de Steiermark, Dr. *Hirschmann* (ÖVP). En julio de 1997 propuso sustituir los nueve *Länder* existentes en Austria por tres grandes regiones[12] y suprimir sus Parlamentos. Fundamentaba la idea señalando que la entrada de Austria en la UE supone una gran pérdida competencial para los Parlamentos de los *Länder* y su desaparición supondría un gran ahorro. La idea propuesta fue fuertemente rechazada por la gran mayoría. El proyecto sólo contó con el apoyo de pocos políticos (p. ej. por parte de *Obmann*, del ÖVP de Viena, que se manifestó en

12. Región oeste: Vorarlberg, Tirol, Salzburgo; Región sur: Carintia, Estiria, Burgenland Sur; Región del Danubio: Alta Austria, Baja Austria, Viena, Burgenland del Norte.

favor de la sustitución de los Parlamentos de los *Länder* por Parlamentos regionales). Tampoco es viable la idea de que a través de la supresión de los *Länder* podrían ahorrarse cerca de 40.000 puestos funcionariales.

El fortalecimiento y revalorización del Consejo Federal ha sido un asunto largamente discutido.[13] También en 1997 hubo numerosas declaraciones y propuestas que debieran conducir a una revalorización de la Cámara de los *Länder*. Así, se exigió de nuevo el mandato vinculante para mayor garantía de su influencia. También fue propuesta una reducción del número de sus miembros y una representación igualitaria de los *Länder* así como la presencia de sus presidentes en esta Cámara. No obstante, la realización constitucional de estos proyectos no se puede vislumbrar ni a nivel de principio.

Hay que mencionar una proposición de ley del Consejo Federal[14] en la que se pretende establecer un fundamento constitucional para un procedimiento de consulta ante esta Cámara en los proyectos de ley y las iniciativas legislativas populares.

Tampoco avanzó la realización de un proyecto, durante años discutido, como es la consecución de los tribunales administrativos de los *Länder*.[15]

Por parte del Tribunal Superior Administrativo se alertó de un colapso de la jurisprudencia debido a la gran profusión de recursos, sobre todo en relación al derecho de extranjería. En razón del nuevo gran incremento en el año 1997 y el elevado número de recursos sin resolver se hicieron más intensas las exigencias de reforma para acabar con la situación de «emergencia» existente.

El ÖVP presentó en junio de 1997 un «Programa de nueve puntos para la reforma del Estado federal» en la que la jurisdicción administrativa de los *Länder* sería un «punto decisivo» que debería ser realizado en 10 años.[16] La realidad transcurrió por otros derroteros: mediante una reforma B-VG (BGBl I Nr 87/1997) y la correspondiente Ley federal (BGBl I Nr 77/1997) se estableció una «*Sala independiente federal en materia de asilo*» (*Unabhängiger Bundesasylsenat*, art. 129c B-VG), que debe descargar al Tribunal Superior Administrativo de las más altas decisiones sobre el derecho de asilo.[17]

Ya a finales de 1996 hubo acuerdo sobre la consecución del denominado meca-

13. Vid. Walter, «Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung», en SCHÄFFER/STOLZLECHNER (Hg), *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem*, Wien 1993, pp. 41 ss; HUMMER, «Der Bundesrat und die Gesetzgebung», en SCHAMBECK (Hg), pp. 409 ss; SCHAMBECK, «Von der Bedeutung des Bundesstaates und Bundesrates in Österreich», en, SCHAMBECK (Hg), pp. 575 ss.

14. Proyecto de ley del Consejo Federal de 20 de noviembre de 1997, 953 Blg StenProt NR XX.GP- Introducción de un nuevo art. 41a B-VG

15. Vid. PERTNHALER, P. «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado europeo durante 1995: Austria», AJA, E. (Dir.), Informe Comunidades Autónomas 1995, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, Vol.1.

16. Vid. Presidente del Grupo parlamentario del ÖVP Dr. Khol en la prensa del 2.6.97.

17. Vid. art. 38 de la Ley de asilo 1997, BGBl I Nr 76/1997.

nismo de consulta.[18] Los objetivos del acuerdo son evitar la traslación de las cargas a las entidades territoriales a través de la distribución de las consecuencias financieras de leyes y reglamentos en función del órgano que las provoque («quien gasta paga») así como la mejora de los instrumentos para el cálculo y descripción de los costes para que el órgano competente pueda advertir las consecuencias de sus decisiones. En el año 1997 no se consiguió que el Convenio firmado fuese ratificado por los Parlamentos del *Bund* y de los *Länder*. El Parlamento de Vorarlberg empezó ratificando el acuerdo de forma unánime. Después fue surgiendo una creciente oposición por parte de los parlamentarios que temían que el Legislativo perdiera influencia frente al Ejecutivo. Por parte del Parlamento de Salzburgo se rechazó mayoritariamente la correspondiente propuesta gubernamental. También en el Consejo Nacional se acabaron imponiendo los que pretendían un retraso, ya que por el momento no se fijó fecha por la Presidencia para una sesión de la subcomisión establecida. A pesar de los esfuerzos de destacados políticos para que el mecanismo de consulta fuese establecido antes del verano de 1997, el proyecto de reforma fue de nuevo retrasado. El 27 de noviembre, la subcomisión de la Comisión constitucional del Consejo Nacional decidió dividir el proyecto gubernamental presentado en una Ley constitucional de habilitación a la Federación de Municipios y a la de Ciudades y en una posterior ratificación de una nueva versión del mecanismo de consulta, que debe ser todavía negociado, y del pacto de estabilidad. Esta nueva versión del convenio debe tener en cuenta las objeciones planteadas sobre todo por los Parlamentos y debe responder a especiales objetivos políticos constitucionales.[19]

En el campo de la discusión política tomó nuevo cuerpo la nueva regulación de las remuneraciones de los políticos. En relación con la adopción de la Ley de reforma de las remuneraciones y la modificación de la B-VG (BGBl 1996/392) se encomendó a una Comisión de Expertos la elaboración de un modelo para las percepciones de los políticos.[20]

La Comisión, presidida por el presidente del Tribunal de Cuentas, propuso un «pirámide de sueldos»[21] para todos los políticos del *Bund*, *Länder* y municipios para el inicio del año 1997. Hubo numerosas discusiones acerca de la plas-

18. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit.; pp. 703 y ss. El Proyecto gubernamental (578 Blg StenProt NR XX.GP) acerca de una «Ley federal de habilitación a la Federación de Municipios austríacos y a la Federación de Ciudades y sobre el consentimiento de un convenio» fue transmitido al Consejo Nacional para su tramitación parlamentaria. Acerca del mecanismo de consulta, vid. expresamente HENGSTSCHLÄGER/ JANKO, «Der Finanzausgleich im Bundesstaat», en SCHAMBECK (Hg.), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Wien 1997, pp. 191 ss (196 ss).

19. Así fue dispuesto en La Ley federal de habilitación un párrafo 2 que, entre otras cuestiones, prevé que la autorización del Convenio en los Parlamentos de los *Länder* puede darse por mayoría simple. Ello supone una nueva vulneración de su autonomía constitucional.

20. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., , op.cit., pp. 710-711.

21. En la cúspide de la pirámide está la remuneración máxima del Presidente federal, seguida por las de los miembros del Gobierno y de los diputados federales, las de los miembros del Gobierno y diputados de los *Länder* hasta los políticos locales.

mación jurídica de ese modelo. Los *Länder* rechazaron desde un principio los límites máximos establecidos para los sueldos de sus funcionarios y de los municipios, ya que ello suponía, por un lado, la vulneración de su autonomía y, por otro, porque los límites estaban claramente por debajo de las diferentes escalas de sueldos que existían en esos momentos.

En base a aquella iniciativa, el Consejo Nacional adoptó, el 15 de mayo de 1997, una Ley sobre la limitación de las remuneraciones que contenía, entre otras cuestiones, una Ley federal constitucional sobre la limitación de los sueldos de los funcionarios públicos[22] y una modificación de la B-VG.[23]

Con la Ley que, entre otras medidas, estableció drásticas reglas en relación a la cuantía de los emolumentos, la reducción de otros sueldos y la supresión de las pensiones de los políticos, fue dado un paso esencial para la reducción de los privilegios de los políticos. Desde el punto de vista del federalismo debe criticarse que los políticos de los *Länder* y locales fueron incluidos en una «Pirámide» unitaria de los sueldos de los políticos federales. Con ello fue vulnerada la autonomía constitucional de los *Länder* ya que el Parlamento del *Land* como organismo legislador debería poder adoptar la regulación de las remuneraciones de los funcionarios del *Land* y de los municipios sin la «prescripción de límites máximos». Otra discriminación de los *Länder* radica en que el *Bund* estableció diferentes límites de las remuneraciones según extensión y número de habitantes de los aquéllos.[24] Con ello fue vulnerado el modelo básico del federalismo austríaco que se basa en la igualdad jurídica elemental, primaria de los *Länder*.[25] Todas las objeciones constitucionales fueron desoídas. Asimismo, la oposición inicialmente expresada especialmente en los *Länder* fue extinguiéndose poco a poco. En la 627 sesión del Consejo Federal de 5 de junio de 1997, éste no vetó la Ley aprobada por el Consejo Nacional y se apresuró en la aprobación que la Constitución exige. Como consecuencia en los *Länder* fueron elaboradas y aprobadas por sus Parlamentos las necesarias regulaciones sobre las remuneraciones[26] para que, como se había previsto constitucionalmente, pudieran entrar en vigor como máximo el 1 de julio de 1998.

También en el período de tiempo aquí glosado fueron objetivos centrales del *Bund* la consolidación presupuestaria y la reforma de las pensiones, que pudieron ser realizadas tras fuertes discusiones.

Para seguir con la consolidación del presupuesto, el Consejo Nacional aprobó

22. Ley de limitación de los sueldos BGBl I Nr 64/1997 que contiene dos leyes constitucionales federales y 12 preceptos constitucionales así como numerosas modificaciones de leyes federales.

23. La modificación de la B-VG afecta al art. 147.2 B-VG y determina que los funcionarios administrativos que sean nominados miembros del Tribunal Constitucional deben ser declarados en situación de excedencia siempre que no estuviesen ya jubilados.

24. Vid. art. 1.2 Ley constitucional federal sobre la limitación de los sueldos de los funcionarios públicos, según la cual la legislación del *Land* debe proceder a una graduación de los sueldos según criterios cuantitativos y cualitativos para los *Länder* y los municipios.

25. Vid. PERNTHALER, Der differenzierte Bundesstaat, Wien, 1992, pp. 3 y ss.

26. Vid. infra.

la 2ª Ley de acompañamiento 1997 en la que fueron modificadas 19 leyes. En el art. 2 se llevó a cabo también una modificación de la Compensación Financiera 1997.[27] Inmediatamente después de la aprobación de la Ley, el *Land* de Vorarlberg la recurrió ante el TCA (Tribunal Constitucional Austríaco), de acuerdo con el art. 140 B-VG, ya que, según el *Land,* la Compensación Financiera acordada para 1997 hasta el 2000 había sido cambiada unilateralmente por el *Bund.*[28]

La reforma de las pensiones pactada, que debe conllevar una consolidación del seguro legal de pensiones y una armonización del sistema de pensiones, fue plasmada legalmente en la Ley de reforma del derecho laboral y social (BGBl I Nr 139/1997).

La compensación financiera[29] dio lugar a discusiones políticas. En ella se determinó el reparto del producto de cada impuesto en las entidades territoriales. Los *Länder* del oeste Salzburgo, Tirol y Vorarlberg exigieron una investigación –«Balance del oeste»– acerca del reparto de las transferencias financieras ya que existía la sospecha de que el *Bund* hubiese invertido especialmente en el oeste de Austria. El alcalde de Viena exigió el cese de las discusiones sobre la compensación financiera ya que la pelea entre los *Länder* nada podía aportar.

Para la consecución de los Criterios de Maastricht para la participación de Austria en la Unión económica y monetaria es necesario que el déficit presupuestario de todas las entidades territoriales sea reducido a un máximo del 3% del producto interior bruto. En el año 1996 *Bund* y *Länder* se pusieron de acuerdo en que de ello debía corresponder un 2'7 al *Bund* y un 0'3 a los *Länder* y municipios. Los *Länder* rechazaron la propuesta de julio de 1997 del Ministro de Finanzas de reducir la parte de los Länder en un 0'2, a la vista de su positivo desarrollo presupuestario. Éstos se remitieron al Convenio de aquel entonces. Por otra parte, en 1997 no pudo ser acordado el denominado «Pacto de estabilidad» tan necesario para el cumplimiento de los criterios de Maastricht.

Los conflictos entre el *Bund* y los *Länder* sobre la nueva regulación del sector eléctrico siguieron adelante también en 1997.[30] En el curso de la adaptación de las directivas comunitarias sobre el Mercado interior eléctrico, ABl Nr L 27/70 de 30.1.1997, debe darse en Austria una reorganización del sector. Los planes del Ministro de Finanzas competente Dr. *Farnleitner* (ÖVP), de conseguir

27. La modificación contiene, entre otros, los siguientes puntos:
– Con el objeto de potenciar la salud, educación e información sobre la salud, se dispondrán 100 millones de chelines .
– Aumento del impuesto KFZ para la disminución de 200 millones de chelines, en parte como una sustitución por la reducción del tributo sobre utilización de las carreteras.
– El *Bund* garantiza a los *Länder* una transferencia financiera para la promoción de la agricultura.
– Modificación de los preceptos sobre el impuesto sobre productos alimenticios

28. Impugnación de la Ley de 4.12.1997, G 481/97; el art. 7.2.4 FAG en su versión de BGBl I Nr 130/1997 podría ser declarado inconstitucional.

29. Compensación financiera 1997-2000, art. 651 de la Ley de adaptación estructural 1996, BGBl 1996/201. Vid.. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., pp. 713 ss.

30. Vid. . PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., p. 708.

una mayor integración de la Sociedad colectiva en las sociedades de los *Länder*, obtuvieron rápidamente a principios de año la clara negativa de éstos. También fueron rechazadas las intenciones de dejar todas las sociedades de los *Länder* y cinco proveedores estatales de energía como «únicos compradores» (Single-Buyer), aunque limitándoles su derecho a la adquisición de energía extranjera.

A principios de diciembre de 1997 fue enviado para su dictamen el Anteproyecto de Ley sobre la economía y organización del sector eléctrico, con el que debe acabarse con la nacionalización y la situación de monopolio en el sector eléctrico así como ser traspuestas las Directivas de la UE para la liberación del mercado de la electricidad. A partir de 1999 será abierto el mercado a los clientes industriales a partir de un consumo de 40 *Gigabits* hora por año. También pueden entrar en el mercado libre las empresas de suministro de electricidad a partir de 100 Gbh/año. En un plan escalonado se prevé hasta el año 2008 una admisión de consumidores directos y gestores de redes de distribución de dimensiones de hasta 9 Gbh/año.

Para las compañías de suministro de los *Länder* ello supone una abertura del mercado que debería llevar a la consecución del estándar mínimo de las Directivas europeas citadas (cerca de un 33% en el año 2003). Cabe esperar la aprobación de la ley por el Consejo Nacional a principios de 1998.

En el marco de la privatización, la venta efectuada de un 25% de las acciones de *Energie Steiermark* (*EStAG*) a *Electricité de France* (*EdF*) tuvo una resonancia considerable.[31] Con esta venta no parece posible ya la «solución austríaca» defendida siempre por todos los *Länder* para el Mercado interior eléctrico. Las protestas frente a la venta de un paquete de acciones a un gran grupo extranjero fueron rechazadas por los políticos de Estiria. Otros políticos (como el presidente de Salzburgo Dr. *Schausberger*) se manifestaron en favor de la creación de un «Holding energético» austríaco, en el que deberían participar a partes iguales todas las sociedades del *Bund* y de los *Länder*. Con ello pudiera ser factible optimizar las centrales eléctricas y aumentar la eficiencia para que el sector energético austríaco fuera competitivo frente al exterior.

Los planes del *Bund*, de fusionar las sociedades constructoras de carreteras Carreteras de los Alpes de Austria, S.A. (ASAG) y Carreteras y autopistas de Austria S.A. (ÖSAG) con la Sociedad Financiera de carreteras y autopistas (ASFINAG), para poder llevar fuera del presupuesto federal las deudas de ASFINAG de 78.000 millones de chelines, sobre todo con el objetivo de cumplir los criterios de Maastricht, recibieron fuerte oposición por parte de los *Länder*. La planificada centralización fue rechazada ya que se temía que pudiera comportar la disminución de las posibilidades de influencia de los *Länder* en la construcción de carreteras.

Las objeciones de los *Länder* tuvieron éxito al menos parcialmente. En la Ley de financiación de infraestructuras 1997, BGBl I Nr 113/1997, se estableció la exclusión del presupuesto federal de las obligaciones de crédito para los proyectos de carreteras federales y la transferencia de la participación del *Bund* en las

31. El Parlamento del *Land* de Estiria aprobó la venta del paquete de acciones en una sesión extraordinaria el 22.12.1997.

sociedades de carreteras estatales a la ASFINAG, estableciendo un usufructo en favor de ésta. No se modificó la participación de los *Länder* en las sociedades. El Consejo Federal, a petición de los *Länder*, hizo uso del plazo de 9 semanas existente para manifestar su aceptación a la Ley aprobada por el Consejo Nacional y sólo se apresuró en ese consentimiento una vez el Ministro de Finanzas confirmó a los *Länder* que los gastos de mantenimiento de las carreteras también serán asumidos en el futuro por el *Bund*. Para llevar a cabo la administración de las carreteras, que por parte de los *Länder* ha funcionado durante años de forma correcta y ahorrativa, se firmó un contrato de obra con la ASFINAG, ya que en otro caso se hubiera llegado a una centralización del mantenimiento de las carreteras rechazada por los *Länder*. En la Ley se fijó la vigencia del peaje semanal para 10 días consecutivos[32] con lo que fue cumplida una petición de los *Länder*.

En razón de las primeras experiencias con el peaje en las autopistas (efectos en la economía y en el turismo), los *Länder* rechazaron en la Resolución de la Conferencia de Presidentes de 27.2.1997 la introducción del Road-Pricing (peaje electrónico por km.) para camiones (a partir de 1 de enero de 1998) y algo después también para los turismos. La introducción de ese sistema sólo se dará en caso de que en Europa se dé ese paso. Con ello ese proyecto no pudo ser realizado por el momento.

Algunos aspectos destacados de la legislación federal

En 1997 hubo algunas novedades en el derecho constitucional austríaco. A continuación serán descritas brevemente las tres modificaciones de la B-VG que se han producido. Además se adoptaron dos leyes constitucionales especialmente importantes.

A través de la reforma de la B-VG 1997, BGBl I Nr 3/1997, fueron definidas de nuevo las funciones de la Comisión Principal del Consejo Nacional (art. 55 B-VG) y en razón de la privatización del correo fue suprimida la intervención del Consejo Nacional en la fijación de las tarifas postales (art. 54 B-VG). Al mismo tiempo, la Ley suprimió la intervención de la Asamblea en la regulación de tarifas postales y los precios de bienes objeto de monopolio así como las retribuciones de los trabajadores en las empresas públicas.[33] Desde el punto de vista federal lo más significativo es la inclusión del grupo de conceptos «dinero, crédito, bolsa, banco y seguros» en el art. 102.2 B-VG (ejecución directa por las autoridades federales). Con ello se llegó a la centralización definitiva de esta categoría competencial.

La Constitución fue reformada con la Ley de limitación de la remuneraciones (BGBl I Nr 64/1997), que contenía dos leyes constitucionales federales y 23 artículos constitucionales en leyes ordinarias[34]

La Ley constitucional que reforma la B-VG (BGBl I Nr 87/1997) contiene

32. Vid. art. 7.8 de la modificada Ley de financiación de las carreteras federales 1996.

33. StGBl 1920/180 idF BGBl 1994/268.

34. Vid. supra.

otras importantes modificaciones. En la Constitución federal se estableció una prohibición expresa de discriminación de los discapacitados (art. 7.1 B-VG) configurándose como objetivo estatal. Se le dio nueva regulación a la representación del Canciller federal y los miembros del Gobierno federal a través del Vicecanciller y de otros ministros federales (art. 69.2 y 3, art. 73.1 y 3 B-VG).

Como el Defensor del Pueblo federal ejerce sus funciones en 7 *Länder*, en razón de las previsiones constitucionales de esos *Länder* (no es así en Tirol y en Vorarlberg), y se ocupa del control de anomalías en la Administración, en adelante sus informes también serán presentados ante el Consejo Federal. Los miembros del Defensor del Pueblo tienen derecho a tomar parte y a ser oídos en las deliberaciones y sesiones en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal (art. 148d B-VG).

En razón de la sobrecarga del Tribunal Superior Administrativo por los recursos en el ámbito de la Ley de residencia, de extranjería y de asilo se estableció una Sala de asilo (art. 129c B-VG), a la que se hizo referencia anteriormente.

La Ley federal constitucional sobre cooperación y solidaridad para el envío de equipos y personas al extranjero (BGBl I Nr 38/1997) conllevó una revisión y nueva promulgación formal de los correspondientes preceptos constitucionales. También fueron regulados el envío de ayuda en casos de catástrofe o en el supuesto de servicios de busca y captura y en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

Junto con las modificaciones de la Constitución federal, en 1997 se aprobaron numerosos preceptos constitucionales (11) en leyes ordinarias. Esta posibilidad, prevista en el art. 44.1 B-VG, de creación de derecho constitucional fuera de la B-VG, ha dado lugar, por su frecuente utilización, a una completa dispersión y confusión. A pesar de que esta situación ha sido criticada durante años, no existen perspectivas de mejora.

Hay que destacar las siguientes leyes ordinarias que contienen preceptos constitucionales.

Con la Ley federal de entrada, estancia y residencia de extranjeros (Ley de extranjería 1997– BGBl I Nr 75/1997), fueron adaptadas las disposiciones legales existentes hasta el momento sobre esas materias y sobre la llegada posterior de familiares de extranjeros residentes en Austria a la nueva situación política en Europa. Las medidas legales contemplan, junto a sanciones a la ayuda a la entrada ilegal y los matrimonios aparentes, una concentración del procedimiento y debieran llevar a una sensible descongestión de los tribunales superiores. A través de un precepto constitucional[35] se estableció que el Gobierno federal, cuando determine el número de autorizaciones de residencia para un año, debe tener en cuenta las propuestas de los *Länder* y la capacidad de absorción del mercado de trabajo interno.

La Ley de asilo 1997 (BGBl I Nr 76/1997) contiene también normas adaptadas para la entrada de solicitantes de asilo y sirve para la trasposición del Acuerdo de Schengen y la Convención de Dublín. Con la Ley debe lograrse también una agi-

35. Art. 18.5.

lización del procedimiento de asilo. El establecimiento de la Sala de asilo como instancia de apelación debe conllevar una sensible descarga del Tribunal Superior Administrativo, extremadamente saturado por los recursos en esta materia.

Hay que destacar algunas de las numerosas leyes federales aprobadas.

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales algunos preceptos de la Ley de emisoras regionales.[36] Con la reforma de esa Ley (BGBl I Nr 41/1997) se reguló de nuevo la distribución de la capacidad de transmisión. La Ley de radio por cable y por satélite (BGBl I Nr 42/1997) estableció un marco de condiciones legales para la ampliación de emisoras de radio en redes de cable y con ello las condiciones para una posterior liberalización en el ámbito de la radiodifusión. La trasposición de las pertinentes Directivas de la UE para la liberalización del sector de las comunicaciones, que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 1998, fue realizada con una Ley federal, con la que se dictó una Ley de telecomunicaciones y se modificaron la Ley de vías telegráficas, la de tarifas de telecomunicaciones y la de radiodifusión por cable y satélite. También se dispusieron preceptos complementarios de la Ley y del Reglamento de radiodifusión.

Con una reforma de la Ley federal del Reglamento del Consejo Nacional (BGBl I Nr 131/1997) se modificaron preceptos sobre el procedimiento de las Comisiones de Investigación. Así, entre otras cuestiones, el deber de confidencialidad fue suavizado y se introdujo la posibilidad de tratar las cuestiones delicadas en sesiones a puerta cerrada. Las aspectos procedimentales más importantes fueron recogidos en el «procedimiento para las Comisiones de Investigación parlamentarias» en un anexo al Reglamento parlamentario.

A través de la Ley de reforma constitucional BGBl 1996/437, se modificó el derecho del Consejo Federal a la toma de posición en los proyectos de la Unión Europea en el art. 23c.6 B-VG.[37] El 26 de junio de 1997 el Consejo Federal aprobó, en aplicación de los preceptos constitucionales, la correspondiente modificación del Reglamento.[38]

El objetivo de la reforma de la legislación hidráulica en materia de vertederos (BGBl I Nr 59/1997) es hacer aplicable la regulación de los vertederos también para aquéllos que no estén sometidos a la legislación de residuos, en interés de la protección del medio ambiente y del derecho de vecindad y de la competencia en el sector. Así, se sometieron al ámbito de la Ley los vertederos de residuos no peligrosos, que hasta el momento eran competencia de los *Länder*. Otra Ley de reforma hidráulica 1997 (BGBl I Nr 74/1997) introdujo numerosas modificaciones de los preceptos existentes hasta el momento con el objeto de eliminar irregularidades en el ámbito de las aguas residuales, ampliar los plazos en ese sector así como simplificar y aclarar el procedimiento.[39]

36. Vid. Erk. G 1219-1244/95-21 con la cual el art. 2.1-3 y 5 de la Ley de las emisoras de radio regionales (BGBl 1993/506) fue declarado inconstitucional en atención al art. 18 B-VG.

37. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., pp. 719-720.

38. Vid. modificación del Reglamento del Consejo Federal, BGBl I Nr 65/1997.

39. Vid. OBERLEITNER, «Vereinfachungen und Neuregelungen im Wasserrecht - Die WRG- Novellen 1997, RdU 1997, Heft 4, pp. 159 ss.

En el ámbito de la protección del medio ambiente hay que mencionar las siguientes leyes:

Con la Ley de protección frente a las inmisiones en la atmósfera (BGBl I Nr 115/1997) se establecieron nuevas regulaciones para cada zona y medidas de protección frente a las inmisiones y de determinación del límite máximo de inmisiones en función de sus efectos. Asimismo, se fijaron mediciones y las consecuencias en caso de que se sobrepasen los límites. Con la Ley para la protección de las personas y el medio ambiente ante los productos químicos (Ley sobre productos químicos 1996, BGBl I Nr 53/1997) se adaptó el derecho austríaco sobre productos químicos al de la UE, se incluyeron en el ámbito de aplicación productos de limpieza y, a raíz de la experiencia, se adaptaron las disposiciones sobre el tráfico de productos tóxicos.

A través de la Ley sobre la flora y la modificación de la Ley de protección de la flora de 1995 (BGBl I Nr 73/1997) se traspusieron varias directivas de la UE y se reguló el registro de especies y su reconocimiento.

Tras varios años de discusiones políticas y negociaciones, y con la finalidad de luchar contra la criminalidad organizada, se aprobó la Ley federal (BGBl I Nr 105/1997 con la que se introducen medidas especiales para la instrucción en los procesos penales, se modifica el Código Penal, la Ley sobre medios de comunicación, la del Ministerio Fiscal y la de Seguridad Policial. Los puntos esenciales de la Ley son las escuchas (*Lauschangriff*: vigilancia óptica y acústica de determinadas personas a través de medios técnicos) y el cruce de base de datos (*Rasterfandung*).

La participación de los *Länder* en la legislación federal a través del Consejo Federal presenta el siguiente cuadro: no se interpuso en ningún caso el veto previsto en el art. 42.2 B-VG contra leyes del Consejo Nacional. De acuerdo con este artículo, el Consejo Federal dio en seis casos la aprobación a preceptos constitucionales que limitan las competencias de los *Länder*. Los preceptos constitucionales fueron necesarios, en parte, para fundamentar constitucionalmente la atribución de competencias al *Bund*. Con ello, el número de aprobaciones del Consejo Federal, de las previstas en el art. 44.2 B-VG, modificaciones constitucionales que limitan las competencias de los *Länder*, desde la introducción de este precepto el año 1985, alcanza las 130.

Aspectos destacados de la legislación de los Länder

A través de la reforma de la Constitución del *Land* de la Alta Austria (LGBl 1997/108) se introducen preceptos para el establecimiento de una Comisión de Investigación.[40] Esta Comisión puede ser creada para controlar supuestas irregularidades de la Administración. Los miembros del Gobierno del *Land* deben acudir personalmente a la Comisión y dar información en caso de ser requeridos.[41] También, a la vista de las discusiones en relación con la nueva regulación

40. Vid. nuevo art. 35a de la Constitución del *Land*.

41. Art. 49c.4 del Reglamento del *Land* (precepto constitucional).

del sector eléctrico, en la Constitución del *Land* se estableció que el *Land* de la Alta Austria conserve en todo caso el 51 % del capital base de la Central Nuclear de la Alta Austria S.A.

La Constitución del *Land* de Estiria fue reformada en varios puntos (LGBl 1997/69). Las modificaciones afectaron a la convocatoria del Parlamento del *Land* en las sesiones ordinarias y a la dotación personal de secretarios de grupo parlamentario para el despacho de los asuntos de los grupos parlamentarios de la Cámara. Se establecieron preceptos sobre la constitución de la Mesa y las funciones de la dirección de la Cámara legislativa. Asimismo, se modificaron las normas acerca de la aprobación de una ley constitucional del *Land* o ley ordinaria con preceptos constitucionales así como se reguló su expresa denominación como «Ley constitucional del *Land*» o «Precepto constitucional». En ejecución de los preceptos constitucionales modificados, el Parlamento aprobó la Ley sobre el Reglamento parlamentario de Estiria (LGBl 1997/71), que contiene normas sobre derechos y obligaciones de sus miembros, de los del Gobierno y del Consejo Federal, entre otros. También se modificó la Ley constitucional del Tribunal de Cuentas del *Land* (LGBl 1997/70). Según ella, el Parlamento puede solicitar la opinión de ese Tribunal en relación a los efectos financieros de los proyectos de ley.[42]

Para la trasposición de las Directivas sobre elecciones locales (ABl EG Nr L 368) el Parlamento de Vorarlberg dictó una Ley constitucional de modificación de la Constitución (LGBl 1997/64). A través de la Ley de modificación de las elecciones locales (LGBl 1997/67) se reconoció a los ciudadanos de la Unión Europea el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales. En el marco de la trasposición de las Directivas sobre elecciones locales y del establecimiento del concepto «residencia principal» (art. 6.3 B-VG) como punto de partida para el derecho de sufragio, se modificaron otras leyes.

La Constitución de Viena se modificó en tres ocasiones en 1997. Con la Ley de reforma de la Constitución (LGBl 1997/36) se ampliaron claramente los derechos de la representación del distrito en la administración de los medios presupuestarios[43] y se dispusieron derechos de participación en otros importantes proyectos. Con la modificación de la Constitución (LGBl 1997/37) se determinó que los miembros de la Sala de apelación ante la que se pueden recurrir las decisiones del Ayuntamiento, no están vinculados a ninguna instrucción en el ejercicio de su actividad. En el marco de la limitación de los privilegios de los políticos, el Parlamento aprobó una ley modificativa de la Constitución (LGBl 1997/41) que prohibía cualquier tipo de actividad laboral para los presidentes de grupo parlamentario, los presidentes de distrito y los primeros presidentes de la Cámara del *Land*.

Los *Länder* de la Alta Austria, Steiermark y Vorarlberg[44] adaptaron las direc-

42. Art. 2.2 de la Ley. En el Reglamento del Parlamento del *Land* se han establecido los correspondientes preceptos.

43. Art. 103.1 Constitución de Viena.

44. Vid. sobre la regulación de Vorarlberg supra.

tivas de la UE para las elecciones locales[45] y regularon el derecho de sufragio de los ciudadanos de la UE en las elecciones al Ayuntamiento y de alcalde.

Con la Ley constitucional LGBl 1997/25 de modificación de la Ley local de Burgenland, se reconoció, entre otras cuestiones, el derecho de sufragio activo de los ciudadanos de la UE en la elección directa de los alcaldes.[46] El derecho de sufragio para los ciudadanos de la UE lo prevén también la Ley de reforma de la normativa municipal de Eisenstadt 1997 (LGBl 1997/36) y la de Rust (LGBl 1997/37). La reforma de la Ley local de 1992 (LGBl 1997/26) dispone algunas normas sobre la capacidad de votar en las elecciones al Ayuntamiento y de alcalde. Este derecho lo tienen los ciudadanos de Austria y de la UE, siempre que tengan su residencia en el municipio.[47]

En Estiria todos los ciudadanos de la UE cuya residencia principal esté fijada en alguno de sus municipios gozan de derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Ayuntamiento.[48] En las elecciones de alcalde y del teniente de alcalde sólo pueden ser elegidos por el Ayuntamiento los ciudadanos austríacos.[49] También en la capital Graz sólo pueden ser elegidos como alcalde y teniente de alcalde los ciudadanos austríacos.

Hay que destacar algunas leyes constitucionales de los *Länder* y leyes ordinarias que contienen preceptos constitucionales o leyes que tienen una especial conexión con el derecho constitucional.

Con La ley de reforma de las remuneraciones (BGBl 1996/392)[50] fueron agravadas las reglas sobre los sueldos de los parlamentarios que son empleados públicos. La Constitución federal reconoce a las Constituciones de los *Länder* la posibilidad de establecer una comisión para controlar los sueldos de los parlamentarios del *Land*. De ello hizo uso el *Land* Carintia a través de la Ley constitucional sobre la introducción una Comisión según el art. 95.4 B-VG (LGBl 1997/120). La norma establece disposiciones sobre la constitución y funciones de esa Comisión.

---

45. Directiva del Consejo 94/80/EG de 19 de diciembre de 1994, sobre las especificidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales para los ciudadanos de la Unión con residencia en un Estado de la Unión y de cuya nacionalidad carezcan, Abl 1994, Nr L 368/38, en la versión de la Directiva 96/30/EG del Consejo de 13 de mayo de 1996, Abl 1996 Nr L 122/14.

46. La reforma de la Ley de ordenación local de Burgenland, LGBl 1996/6 todavía no había reconocido ese derecho de voto.

47. Vid el precepto constitucional del art. 17.2 de la ley.

48. Vid. art. 19 de la Ley con la que se reformó la Ley de ordenación local 1960 (LGBl 1997/41) y art. 15.1 y 34 de la Ley con la que se modificó la Ley de ordenación local de Graz 1992 (LGBl. 1997/44). La Ley con la que se modificó la Ley de los derechos de los ciudadanos de Estiria 1986 (LGBl 1997/40), contiene disposiciones sobre el empadronamiento de los ciudadanos con derecho al voto en el censo electoral.

49. Vid. art. 19 y 18.5 de la Ley con la que se modificó la Ley de ordenación local de 1967 (LGBl 1977/41).

50. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., p. 711.

El *Land* de la Alta Austria promulgó una Ley sobre las elecciones al Parlamento, que introduce reformas substanciales. De acuerdo con el art. 6 B-VG, el punto de partida para el derecho de sufragio activo es la residencia principal. Como elemento específico del sistema electoral de elección directa se dispuso que cada ciudadano con derecho al voto puede adjudicar hasta tres votos de preferencia a los candidatos del partido por él elegido.

Tienen derecho a la asignación de escaños las candidaturas que hayan obtenido al menos el 4% de los votos válidos en el *Land* o que hayan obtenido como mínimo un escaño en una circunscripción (de las 5 existentes).

En la Alta Austria en la Ley sobre los símbolos del *Land* (LGBl 1997/126) se reguló nuevamente el régimen jurídico de los escudos, sellos y símbolos del *Land*.

El *Land* de Estiria aprobó dos importantes leyes para la Administración del *Land*. La Ley sobre la presidencia de distrito (LGBl 1997/60) establece preceptos acerca del establecimiento, organización y sede de las presidencias de distrito y las competencias de sus funcionarios. Con esta ley se reformaron preceptos del s. XIX. Con la Ley de organización de las asociaciones de municipios (LGBl 1997/66) se dictaron normas sobre la constitución de asociaciones de municipios en razón de preceptos legales o reglamentarios. La Ley contiene normas sobre la creación, organización, indemnizaciones de costes y la disolución de esas asociaciones y sobre su control por el Gobierno del *Land*.

En el *Land* de Salzburgo fue modificada la Ley municipal de 1966 por Ley constitucional (LGBl 1997/16). Las más importantes modificaciones afectan a la constitución y elección del Gobierno de la ciudad, la elección y nombramiento del alcalde y las funciones de la *Comisión General de Apelación* que resuelve los recursos a las decisiones del alcalde en primera instancia.

Para la clarificación del derecho vigente en el *Land*, los *Länder* de Salzburgo y Carintia han dictado algunas leyes de reordenación del derecho vigente. Con la Ley de reordenación de Salzburgo (LGBl 1997/1) fueron derogadas todas las normas jurídicas que en su formulación inicial entraron en vigor antes del 1 de enero de 1960. Permanecieron en vigor las que se indicaron en un anexo. En la 2ª Ley de reordenación del derecho vigente de Carintia (LGBl 1997/1) fueron derogadas todas las normas que entraron en vigor antes del 1 de enero de 1975, con la excepción de aquéllas que se indicaron en el anexo al art. 2.3.

Hay que destacar las siguientes leyes de los *Länder*:

Con la Ley de limitación de las remuneraciones[51] que reduce considerablemente los sueldos de los políticos, el Legislador constitucional federal estableció límites máximos para los sueldos de los funcionarios en los *Länder* y municipios que deben orientarse en referencia a los de los miembros del Consejo Nacional.[52]

51. En cuanto a las objeciones a la Ley desde el punto de vista del Estado federal, vid. supra.

52. Vid. art. 1 de la Ley, donde fue determinado como sueldo máximo del presidente del *Land* el 200 % del sueldo de un parlamentario del *Land*. Su disminución escalonada le corresponde al legislador del *Land*.

Además se fijó el plazo del 31 de diciembre de 1997 para la emisión de las correspondientes normas, que deben entran en vigor no más tarde del 1 de julio del 1998.

Tras largas negociaciones entre *Bund* y *Länder*, en el año 1996 se aprobó una nueva regulación para la financiación de la sanidad.[53] El fondo de cooperación de los centros sanitarios introducido a través de un Convenio de los del art. 15a B-VG, fue sustituido a través de la creación de nueve fondos de los *Länder* dispuestos para sufragar los costes de los centros sanitarios. A través de reformas de las leyes sanitarias, los *Länder* dictaron las bases legislativas para la modificación de la financiación de la sanidad y las normas organizativas para el fondo. Las leyes sobre el establecimiento de los respectivos fondos de financiación de las entidades sanitarias prevén disposiciones acerca de las funciones, aportación de medios y los órganos del fondo. Su control le corresponde al Gobierno del *Land*.

En el ámbito de la ordenación territorial, los *Länder* se esforzaron en llevar a cabo medidas conjuntas de una política del suelo ahorrativa y para someter la venta de parcelas a determinadas limitaciones.

La Ley de ordenación territorial del Tirol de 1994 estaba amenazada de derogación por su publicación de forma inconstitucional.[54] El Parlamento de Tirol dictó en diciembre de 1996 la Ley de ordenación territorial 1997 (LGBl 1997/10), que contenía en esencia la regulación de 1994. Se modificó la inscripción de segundas residencias y el plazo para la obligación de los municipios para la elaboración del «Balance del suelo edificable» se amplió hasta el año 2000. Una Sentencia del Tribunal Constitucional[55] hizo necesaria una reforma de la Ley. Según el TCA, la prohibición vigente en el *Land* de creación de nuevas segundas residencias vulnera el derecho a la integridad de la propiedad protegido constitucionalmente. La primera reforma de la Ley de ordenación territorial (LGBl 1997/28) supuso una liberalización de la regulación de las segundas residencias. Según ella pueden crearse nuevas segundas residencias junto a las ya existentes cuando se haya declarado lícito a través de una previsión en el Plan de dedicación de superficies. Esto sólo es posible cuando las funciones y objetivos de la normativa de ordenación territorial no sean vulneradas. La porción de suelo para segundas residencias no puede superar en un 8 % del conjunto de las viviendas.

En Alta Austria la reforma de la Ley de ordenación territorial 1997 (LGBl 1997/83) estableció disposiciones sobre la celebración de contratos privados de adquisición de parcelas por parte de los municipios para asegurar las viviendas subvencionadas y creó diversas contribuciones en materia urbanística.

En Salzburgo la reforma de la Ley de ordenación territorial (LGBl 1997/75) contiene, entre otras cuestiones, nuevas disposiciones sobre la dedicación de superficies para grandes empresas comerciales.[56]

---

53. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., pp. 701-102.

54. Vid. Erk. del TCA de 28.9.1996, 650/96-24, con la que se declaró inconstitucional la reforma de la Ley del tráfico de bienes inmuebles, 1983, LGBl 1991/74. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., p. 718.

55. Erk G 195/96-8, de 28.11.1996.

56. Se subdividieron en las siguientes categorías: mercados de consumidores, mercados

En íntima conexión con la ordenación territorial está la Ley de Carintia del fondo para la adquisición del suelo. Se establece un fondo que debe respaldar a los municipios en la consecución de los objetivos de la planificación urbanística local y que debe mejorar las condiciones espaciales para una economía competitiva.

En Voralberg, la Ley para la creación de un impuesto de segundas residencias (LGBl 1997/87) autoriza a los municipios a establecer el citado impuesto. Los obligados por el impuesto son los propietarios de esas edificaciones.

En relación a la regulación del tráfico de inmuebles hay que destacar las nuevas regulaciones de Tirol y Vorarlberg. En el Tirol fue declarada inconstitucional por el TCA una parte de la Ley de tráfico comercial de fincas (preceptos sobre viviendas de segunda residencia).[57] Con la reforma de la Ley (LGBl 1997/59) se amplió la capacidad de compraventa en el sentido dispuesto por la jurisprudencia.[58] El TCA declaró inconstitucionales preceptos de la Ley de Vorarlberg sobre tráfico comercial de fincas.[59] Con la Ley de modificación (LGBl 1997/85) se liberalizó el tráfico de inmuebles.

En el derecho de edificación se adoptaron algunas reformas que deben conducir a la simplificación de la Administración.

En Vorarlberg la reforma de la Ley de edificación (LGBl 1997/72) instauró, bajo determinadas condiciones, un procedimiento simplificado de autorización para edificar y reguló de nuevo los proyectos que no requieren autorización. También en Salzburgo con la reforma de la Ley de edificación 1966[60] se amplió el número de los proyectos de edificación no sometidos a autorización y se introdujo un procedimiento simplificado para las medidas sujetas a obligación de publicación.

En el ámbito de la protección de la naturaleza hay que destacar las siguientes actuaciones:

En Tirol, la Ley de protección de la naturaleza 1991 también estaba amenazada de derogación por el TCA por su publicación inconstitucional. Por ello el Parlamento promulgó de nuevo la Ley de protección de la naturaleza 1997

---

de C&C, mercados especializados, mercados de construcción, mercados de muebles y centros comerciales.

57. Erk. G 84/96-11 de 10.12.1996; sobre la Ley de Tirol del tráfico comercial de fincas 1996, vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit. 718.

58. Según ella las fincas adquiridas legalmente como segunda residencia pueden volver a ser adquiridas como tales. Se limita la adquisición cuando un municipio determine reglamentariamente que una segunda residencia puede ser adquirida como tal cuando para ese objeto no haya podido ser encontrado un adquirente para todo el año.

59. Erk. G 164/167 96 de 10.12.1996. El precepto derogado del art. 8.3.a establecía como condición para la autorización de la adquisición legal de fincas sin edificar, entre otras cuestiones, que el objeto a construir fuese necesario.

60. Ley con la que se modifican la Ley de policía urbanística, la Ley de ascensores, la Ley de conservación del casco antiguo de Salzburgo 1980 y la Ley de protección del paisaje urbano (Ley de reforma de la ley de edificación 1996- LGBl 1997/39). Vid. también la Ley con la que se modifican la Ley de principios de edificación y la Ley de policía de edificación y la Ley de ordenación local de Salzburgo de 1984 (LGBl 1997/38).

(LGBl 1997 1997/33). Entre las modificaciones esenciales se encuentra la desregulación de las autorizaciones en la protección del medio ambiente. Se prevé una concentración del procedimiento y una disminución de los actos sometidos autorización. Se traspusieron las Directivas de la UE sobre la conservación de especies de aves en parajes salvajes y la conservación del espacio vital natural así como de los animales y plantas en esos parajes. La categoría de zona protegida existente, «zona natural protegida» se dividió en «zona especialmente protegida» y «zona natural protegida» y se establecieron preceptos para la protección de minerales y fósiles. El *Land* Vorarlberg con la Ley sobre protección de la naturaleza y del paisaje (LGBl 1997/22) ha reelaborado las reglas existentes hasta el momento y las ha adaptado a los cambios de las condiciones de vida.

En los *Länder* Burgenland, Baja Austria, Steiermark, Tirol y Vorarlberg fueron dictadas en 1997 normas para el tratamiento igualitario a los funcionarios del *Bund* y de los *Länder*. Se prohiben discriminaciones, se establecen disposiciones contra el acoso sexual en el trabajo y se adoptan medidas de promoción de las mujeres en el trabajo.

En los últimos años los *Länder* –como reacción a las exigencias de transferir la competencia de protección de los animales al *Bund*– han dictado modernas leyes de protección de los animales. En el año 1997 en Salzburgo (Ley sobre protección de los animales de trabajo, LGBl 1997/76) y Tirol (Ley tirolesa de protección de los animales, LGBl 1997/57) se dictaron normas adecuadas a los tiempos actuales. Las Leyes disponen preceptos sobre los principios de la protección de los animales, los malos tratos a animales, la tenencia de animales de trabajo y la tenencia de animales en atención a las directivas de la UE.

En relación a la participación, prevista en la Constitución, del Gobierno federal en la legislación de los *Länder* en 1997 hay que señalar que se pronunció sobre 264 leyes de los Parlamentos de los *Länder*. Fue interpuesto veto por poner en peligro los intereses del *Bund* a la Ley de Salzburgo de protección de los animales (Art. 98.2 B-VG). El *Land* carecía de competencias para la instauración de un tributo sobre la utilización de la naturaleza.[61] En cuanto a la participación de los órganos del *Bund* en la ejecución de leyes del *Land* (art. 97.2 B-VG), el Gobierno federal dio su aprobación en 10 ocasiones y en cuatro la denegó. Según la jurisprudencia del TCA en estos casos debe ser aprobado de nuevo todo el texto de la ley del *Land*.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En 1997,[62] el TCA no adoptó decisiones especialmente trascendentales en cuestiones federales, como son el reparto competencial, la Constitución finan-

61. Vid. también el veto del Gobierno federal en el año 1996 a la Ley de Estiria del impuesto sobre la utilización de la naturaleza con la que se introdujo un impuesto sobre el consumo de agua. Vid.. PERNTHALER, P., RATH-KATHREIN, I., op.cit., p. 717.

62. Sólo se hace referencia a las decisiones publicadas hasta el 10 de enero de 1998, es decir las adoptadas hasta septiembre de 1997.

ciera, la compensación financiera así como la autonomía constitucional de los *Länder*. Hay que destacar las siguientes decisiones:

En las St. Erk G 11/96, G 25/96 de 4.12.1996 se declararon inconstitucionales algunos preceptos (art. 2.2) de la Ley del impuesto sobre espectáculos de la Alta Austria (LGBl 1983/69). El TCA advirtió una vulneración de la Constitución financiera, ya que ésta no prevé la creación de este impuesto (art. 6 F-VG) y con ello se origina una forma impositiva ilícita a través de un recargo del *Land* sobre un «impuesto básico» de los municipios. La Ley del impuesto sobre espectáculos autorizó a los municipios para que fijasen el importe global (el punto de partida para el cálculo del impuesto) dentro de un límite mínimo y máximo establecido. El TCA advierte también una renuncia ilícita del legislador del *Land* a la regulación del impuesto, por la remisión de ésta al legislador local.

La Ley de la Baja Austria del impuesto de radicación (LGBl 8241-0) fue derogada por sentencia Erk G 207-209/96, G 278/96, V 96-98/96, V 111/96, de 3.12.1996. Por razón de la identidad del objeto y del deudor el TCA divisa una identidad entre el impuesto del *Land* y el correspondiente impuesto federal. En defecto de una autorización constitucional para el establecimiento de un mismo impuesto para el mismo objeto impositivo a través del *Bund* y los municipios existe una vulneración de la Constitución financiera (art. 8.3 F-VG 1948).

Algunos preceptos de la Ley de objetivación de Carintia (LGBl 1992/88) fueron declarados inconstitucionales con la Erk G 226/96 de 27.6.1997. En la Comisión instituida por esta ley, que debe decidir sobre las demandas de los empleados del *Land* con funciones directivas, el TCA advierte una limitación inconstitucional de las competencias del Gobierno de Carintia como el órgano supremo del *Land* para la ejecución de la potestad administrativa (art. 21.3 B-VG).

La participación de los Länder en lo asuntos de la UE

En este apartado sólo se efectuaran consideraciones sobre la praxis del procedimiento de participación de los *Länder* en la UE. No se hará referencia a los objetivos generales, que resultan de la participación de Austria en la UE (como por ejemplo el cumplimiento de los criterios de Maastricht, la introducción del Euro, el desarrollo regional, Convenio de Schengen, fortalecimiento del Comité de las Regiones o la ampliación hacia el este de los miembros de la UE).

En relación a la participación de los *Länder* en los asuntos de la UE (Art. 23dB-VG), en el año 1997, tercer año de Austria como miembro, no se han planteado apenas problemas.

Las experiencias con la participación de los *Länder* son positivas. A ello ha contribuido la cooperación informal entre *Bund* y *Länder*. Los objetivos y las peticiones de los *Länder* fueron tomado en consideración. En el ámbito interno de los *Länder* la «Conferencia de integración de los *Länder*» y la «Comisión permanente de integración» introducidas en el año 1992[63] no han sido órganos

63. Vid UNTERLECHNER, *Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Proze(*, Wien, 1997, pp. 48 ss.

determinantes y tuvo mucho más éxito la coordinación en el ámbito interno a través de la Conferencia de Presidentes o por la vía de la Conferencia de Expertos.

El *Bund* cumplió su obligación de información y transmitió los documentos del Consejo a los *Länder*. Algunas dificultades para los *Länder* resultaron de la redacción de los documentos de la UE en un idioma extranjero y los numerosos plazos reducidos existentes para la emisión de su opinión. Hay que criticar que los *Länder* no han defendido sus objetivos de forma muy intensa, hubieron pocas tomas de postura y apenas hubo iniciativas ni reacciones.

En 1997 no hubo ninguna participación (directa) de los representantes de los *Länder* en la formación de la voluntad del Consejo según el art. 23.d.3 B-VG.[64] Expertos de los *Länder* tomaron parte en las sesiones de los grupos de trabajo del Consejo como miembros de la delegación de negociación austríaca y en los comités de la Comisión. Con ello pudieron ello llevar a esos foros los objetivos de los *Länder*.

En el año 1997 sólo se produjo una posición común de los *Länder* según el art. 23d.2 B-VG.[65] Se refería a la estrategia conjunta sobre el control integrado de emisiones de pequeñas industrias, SI (papel de consulta de la Comisión europea).

Hay que resaltar en este contexto que la posición común de los *Länder* que da lugar a la vinculación del *Bund* en su toma de posición conlleva frecuentemente una limitación no deseada de la flexibilidad en las negociaciones.[66] Por ello fue decidido en la Conferencia de integración de los *Länder*, el 17 de noviembre de 1997, no una posición unitaria sino una posición común de los *Länder* para el programa de reforma de la UE «AGENDA 2000» que será remitida al Gobierno federal para que sea tomada en cuenta en las correspondientes negociaciones.

64. Vid. Art. 145 del Tratado de la Comunidad Europea, Abl EG 1992 C 224/57.

65. Posición de 10.2.1997, Vst-2872/49. Cuando se trate de asuntos en los que la legislación es competencia de los *Länder*, el *Bund* está vinculado a esa posición común en las deliberaciones y votaciones (Art. 23d.2 B-VG).

66. Algo parecido ocurre con las posiciones vinculantes del Consejo Nacional y el Consejo Federal que limitan considerablemente la capacidad de maniobra del Gobierno en las negociaciones.

BÉLGICA*

Etienne Cerexhe

Aspectos generales

El año político ha estado marcado por el trabajo de numerosas Comisiones parlamentarias de investigación y por la exigencia de responsabilidad de varios ministros federales y regionales. En este último aspecto, se han elaborado dos reformas importantes.

La modificación del artículo 59 de la Constitución relativo a la inmunidad parlamentaria.

El artículo 59 de la Constitución provenía de 1830 y el artículo 120 había sido introducido para extender a los miembros de los Consejos regionales y comunitarios la inmunidad que protegía a los parlamentarios federales.

Este privilegio ha parecido anacrónico al conjunto de los ciudadanos. Esto ha conducido al constituyente a modificar el artículo 59 de la Constitución y en consecuencia también el artículo 120. La reforma se adoptó el 28 de febrero de 1997.

Ningún miembro de cualquiera de las Cámaras o de un Consejo de Comunidad o Región puede ser, durante el período de sesiones parlamentarias, conducido directamente ante un Juez o un Tribunal de lo penal, ni ser detenido, si no es con la autorización de la Asamblea de la que forma parte. Las medidas obligatorias que requieran la intervención del Juez (una investigación o una declaración) solamente pueden ser ordenadas por el primer Presidente del Tribunal de Apelación, a petición del juez competente, y debiéndose dar comunicación al Presidente de la Asamblea respectiva. En todas las fases de la instrucción, el miembro de una Asamblea puede solicitar la suspensión de las diligencias. La Asamblea decide por mayoría de dos tercios.

La responsabilidad ministerial

El artículo 103 de la Constitución, que data de 1831, prevé que la Cámara de Representantes tiene el derecho de acusar a los ministros y llevarles ante la Corte de Casación. Una ley debía determinar los casos de responsabilidad, las penas a

* Traducción realizada por María Torres, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

imponer y el procedimiento. Una disposición parecida había sido prevista en el momento de revisión de la Constitución para los ministros federales y comunitarios (artículo 125).

Al no haberse aprobado nunca la ley de aplicación, era preciso acudir a una disposición constitucional transitoria, que preveía que mientras la ley de desarrollo de los artículos 103 y 125 no fuera adoptada, la Cámara de Representantes así como los Consejos de Comunidades y de Regiones tenían un poder discrecional para acusar a los miembros de su Gobierno y la Corte de Casación para juzgarles.

Ante el número de ministros federales, regionales y comunitarios implicados en asuntos de corrupción, ha parecido que era necesario, al menos temporalmente, adoptar una legislación para la ejecución de los artículos 103 y 125 de la Constitución. Éste ha sido el alcance de la Ley de 17 de diciembre de 1996 para los ministros federales y de la Ley de 28 de febrero de 1997 para los miembros de un gobierno de Comunidad o de Región, ambas aplicables hasta el primero de julio de 1998, fecha en la cual normalmente debería estar prevista una revisión de los artículos 103 y 125 y la adopción de una ley de aplicación.

¿Qué prevén las dos leyes, que son idénticas?

a) Un Consejero de la Corte de Casación designado por el Primer Presidente instruye el asunto, correspondiendo al Procurador General de la Corte el ejercicio de la acción pública.

b) Al final de la instrucción, el Consejero instructor traslada el expediente al Procurador general de la Corte de Casación, que lo dirige a la Asamblea afectada, acompañado de su informe.

c) La Asamblea afectada decide sobre el envío ante la Corte de Casación tras haber oido al interesado a puerta cerrada.

Sobre la base de este nuevo procedimiento varios ministros regionales y federales han sido conducidos ante la Corte de Casación.

Pero la reforma de los artículos 103 y 125 continúa de actualidad. Una nueva versión del artículo 103 ha sido adoptada por la Cámara en diciembre de 1997. Prevé que en adelante será la Corte de Apelación la competente para conocer de las infracciones cometidas por los ministros en ejercicio de sus funciones, así como para las infracciones que hayan cometido fuera del ejercicio de sus funciones y por las que son juzgados durante el ejercicio de las mismas. La acción pública será ejercida por el Fiscal de la Corte competente. Una ley determinará el procedimiento tanto de las investigaciones como del juicio y determinará también la Corte de Apelación competente. Salvo en caso de flagrante delito, toda comparecencia directa ante la Corte de Apelación y cualquier arresto necesitan la autorización de la Cámara de Representantes.

La Ley de 12 de noviembre de 1997 sobre la publicidad de la administración en las provincias y municipios

Preocupado por una mayor transparencia de la administración, el legislador federal había organizado por la Ley de 11 de abril de 1994 un sistema de publicidad de la administración. esta Ley no era más que la concreción del artículo 32

de la Constitución que prevé que «todos tienen el derecho de consultar o de hacerse enviar copia de cada documento administrativo, salvo en los casos y condiciones fijados por la ley, el decreto o la regla designada en el artículo 26 bis». Aquélla organizaba un sistema de publicidad pasiva y activa.

Además, diversos decretos y una ordenanza tratan del acceso a los documentos administrativos en poder de las Comunidades y de las Regiones.

El legislador federal, por la Ley de 12 de noviembre de 1997, ha extendido esta publicidad a las autoridades administrativas provinciales y municipales.

Actividad de las asambleas regionales y comunitarias

Antes de poner el acento en algunas reglamentaciones particulares, debe subrayarse que asistimos desde hace dos o tres años a una emergencia de las reglamentaciones de las Comunidades y de las Regiones que, en ocasiones, suponen diferencias importantes entre las mismas, lo cual demuestra que la federalización del país permite aprehender mejor las particularidades regionales y comunales. La relación expuesta a continuación no es exhaustiva, pero da una idea de los ámbitos en los cuales han intervenido las Comunidades y las Regiones.

1° Decreto de la Región Valona sobre los entes supramunicipales

Si la competencia en materia de poderes locales sigue siendo federal, excepto en lo referente a la organización y ejercicio de la tutela, el ámbito de los entes supramunicipales es competencia del poder regional.

En ejercicio de esta competencia, la Región Valona adoptó el 5-12-1996 un decreto sobre los entes supramunicipales, personas de derecho público semejantes a los municipios (y a cualquier otra persona jurídica de derecho público o privado), constituidas con el objeto de prestar servicios públicos. Los entes supramunicipales han desempeñado y todavía desempeñan un papel efectivo y primordial en el desarrollo «subregional», tanto en el nivel de las infraestructuras como en el del desarrollo económico, social y cultural. El objetivo del decreto valón es asegurar una mayor transparencia y democratización en la gestión de los entes supramunicipales. Este decreto ha sido objeto de un recurso de anulación ante la Corte Constitucional (Corte de arbitraje) por violación del principio de igualdad.

2° Decreto del Consejo Regional valón de 6 de marzo de 1997 relativo al turismo social

3° Decreto del Parlamento flamenco de 15 de abril de 1997 modificando los artículos 48 y 56 del Código de sucesiones

En virtud de la Ley de 16 de enero de 1989, relativa a la financiación de las comunidades y regiones, se consideran impuestos regionales «los derechos de sucesión y de mutación por deceso». Las regiones están habilitadas para modificar los tipos impositivos y las exoneraciones, y el legislador federal sigue siendo competente para fijar la base impositiva.

En aplicación de esta competencia el Parlamento flamenco adoptó el decreto mencionado que modifica la legislación federal en materia de derechos de sucesión, previendo nuevas tarifas aplicables en la línea directa, entre esposos y entre otras personas.

Este decreto ha sido objeto de un recurso de anulación por el Gobierno federal ante la Corte constitucional, por exceso de competencia.

4° Decreto del Parlamento flamenco de 17 de junio de 1997 modificando el artículo 56 del Código de sucesiones

5° Ordenanza del Consejo de la Región de Bruselas-capital de 5 de junio de 1997, relativo a los permisos medioambientales

6° Ordenanza del Consejo de la Región de Bruselas-capital relativa a la lucha contra el ruido en el ámbito urbano, de 17 de julio de 1997

7° Decreto del Parlamento flamenco de 15 de julio de 1997 conteniendo el código flamenco de vivienda

8° Decreto del Consejo de la Comunidad francesa, de 24 de julio de 1997, relativo al Consejo superior Audiovisual

9° Ordenanza del Consejo de la Región de Bruselas-capital, de 5 de junio de 1997, que modifica la ordenanza orgánica de planificación y urbanismo, y deroga la ordenanza de 30 de julio de 1992 relativa a la evaluación previa del impacto de ciertos proyectos

10° Decreto de la Comunidad francesa en materia de enseñanza, de 24 de julio de 1997

La competencia en materia de enseñanza, corresponde, con algunas excepciones, a las comunidades.

El Decreto de 24 de julio de 1997 define los objetivos prioritarios de la enseñanza básica y secundaria. Constituye un verdadero código de la enseñanza en la Comunidad francesa, dejando constancia de lo que se espera de la enseñanza, es decir, qué tipo de mujeres y de hombres se quieren formar. Pero el Decreto no se limita a indicar estas grandes orientaciones de principio, organizando también un marco de actuación y creando estructuras, respetando la autonomía de los responsables de cada organización en la elaboración del proyecto pedagógico y en la gestión responsable de los medios disponibles.

11° Decreto de la Comunidad flamenca concerniente a la conservación de la naturaleza y del medio natural de 21 de octubre de 1997

Este Decreto ha sido adoptado en aplicación de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 que atribuye a las comunidades la competencia en materia de conservación de la naturaleza.

12° de 27 de noviembre de 1997 modificando el Código valón de ordenación del territorio y urbanismo

El funcionamiento del Estado federal

El bicameralismo federal

Cabe recordar que tras la reforma de 1993, que situó definitivamente a Bélgica en la vía del federalismo, las dos Asambleas, Cámara de Representantes y Senado, ya no disponen de iguales poderes.

El Senado únicamente conserva una función legislativa limitada, puesto que los casos en que se impone la intervención de las dos Asambleas para la aprobación de una ley son muy escasos. En los demás supuestos, el Senado tan sólo posee un derecho de avocación de los textos aprobados en la Cámara de Representantes y, aún así, cabe cuestionarse lo siguiente: ¿no corresponde la última palabra a esta última Asamblea?

En realidad el Senado tiene una escasa intervención en el procedimiento legislativo. Durante el periodo de sesiones 1996-1997, el 39% de los proyectos adoptados por la Cámara de representantes fueron avocados por el Senado, pero muy a menudo ello no desemboca en una modificación del texto adoptado por la Cámara. Durante este mismo periodo de sesiones 1996-1997, entre los textos avocados, cinco fueron enmendados y cuatro están a la espera de ser examinados durante el período de sesiones 1997-1998. Es una intervención de poca entidad, reveladora del reducido impacto del Senado en el ejercicio de la función legislativa.

Los acuerdos de cooperación

Si bien en el reparto de competencias en el Estado belga federalizado se operó sobre la base de la atribución de bloques competenciales a las regiones y comunidades, también se era consciente de que el ejercicio exclusivo y autónomo de sus competencias por cada una de las entidades federadas podía engendrar situaciones irracionales, como por ejemplo, la anchura variable de una misma autopista, en función de si el tramo atravesaba una u otra región.

En consecuencia, la Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980 contempló la celebración de acuerdos de cooperación, obligatorios en ciertos casos y facultativos en otros.

Después de algunos años de puesta en práctica se constata que estos acuerdos se han desarrollado en numerosas materias, demostrando que el ejercicio de las competencias está presidido por el interés de las regiones y comunidades por alcanzar la máxima eficacia. Esta tendencia ha continuado durante 1997.

La actividad judicial

La competencia de las comunidades en materia cultural, de enseñanza, utilización de las lenguas, salud y asistencia social tiene una base territorial.

Ante la Corte de Arbitraje se planteó un recurso de anulación de un decreto

de la Comunidad francesa, previendo un crédito presupuestario para las asociaciones francófonas situadas en territorio flamenco.

El problema era delicado pues, aunque ciertas competencias (ordenación del territorio, urbanismo...) pueden ser fácilmente ubicadas, no sucede lo mismo con las competencias culturales, que no pueden circunscribirse fácilmente dentro de límites territoriales.

La Corte de Arbitraje, por Decisión núm. 54/96, de 3 de octubre, anuló el Decreto en cuestión, considerando que, si bien en un aspecto preciso la Comunidad francesa había intervenido directamente fuera de su territorio, no excluyó, la intervención de una comunidad fuera de su área geográfica de competencia, declarando que: «Aunque en el ámbito de sus competencias en materia cultural los municipios pueden adoptar todo tipo de iniciativas dirigidas a fomentar la cultura y, para concretar el derecho de todos al desarrollo cultural definido en el artículo 23.3.5 de la Constitución, sin embargo deben tomar en consideración el límite territorial en el reparto de competencias», establecido en la Constitución. No obstante, por razón de la naturaleza de la promoción de la cultura, este límite no significa que esta competencia deje de existir únicamente por la razón de que las iniciativas adoptadas puedan producir efectos fuera del territorio de la Comunidad.

ITALIA*

Giancarlo Rolla

Un nuevo modelo de relaciones entre el Estado central y las autonomías regionales diseñado por el legislador

Durante el año 1997, el sistema de las autonomías regionales y la definición de sus relaciones con el ordenamiento central del Estado se ha caracterizado, una vez agotada la fase 'creativa' de la jurisprudencia constitucional, por dos eventos legislativos: de un lado, por una ley de delegación al Gobierno con el fin de que éste realice una posterior transferencia de funciones administrativas a favor de las Regiones, de los Municipios y de las Provincias; de otro, por un proyecto articulado de ley constitucional de revisión de la parte segunda de la Constitución que el Parlamento debía comenzar a discutir y aprobar a partir del mes de enero de 1998. Concretamente, se hace referencia a la ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, por la que se delega al Gobierno el traspaso de funciones y competencias a las Regiones y entes locales para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa, y a la ley constitucional de 24 de enero de 1997, núm. 1, institutiva de una Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales.

En ambos casos, las leyes citadas han tenido intención de ocuparse del mismo problema, el de la ya advertida necesidad de potenciar el papel de las autonomías políticas, de disminuir las funciones ejercitadas por los órganos del Estado central y de rediseñar la relación entre el Estado y las Regiones sobre nuevas bases, mucho más avanzadas que las codificadas por los constituyentes en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Ambas leyes presentan, también, una finalidad común, aunque hayan sido diversos los procesos normativos seguidos por las mismas. Así, la segunda de estas normas, situándose en una perspectiva de iure contraendo, se propone redefinir, a través de un proyecto articulado de reforma de las disposiciones constitucionales, los caracteres esenciales de la actual forma de Estado. Y la primera se dirige a fortalecer la autonomía política de las Regiones y de las autonomías locales utilizando todos los espacios y las oportunidades interpretativas que permite la normativa vigente. En consecuencia, esta norma prevé una disminución de las atribuciones estatales a favor de las autonomías territoriales y, al mismo tiempo, reduce sensiblemente los controles del Estado sobre la actividad legislativa y administrativa de las Regiones.

---

* Traducción realizada por Enriqueta Expósito Gómez, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Además, entre la ley ordinaria –la núm. 59 de 1997– y la ley constitucional –la núm. 1 de 1997– se crea un curioso vínculo, en el sentido que la primera indica la perspectiva, mientras que la segunda se propone completar el diseño institucional instaurado por la anterior. Es decir, una establece el principio inspirador, y la otra lo desarrolla, liberándose de las limitaciones establecidas por las disposiciones constitucionales vigentes. No obstante, esta relación dinámica evidencia –como se verá con mayor claridad en los párrafos que siguen– un límite de fondo como es el que la propuesta de revisión constitucional no diseña tanto una forma de Estado alternativa a la vigente, cuanto sanciona, en específicas disposiciones constitucionales, tendencias e institutos que ya operan en la realidad. En definitiva, puede afirmarse que, en el caso de que las Asambleas parlamentarias ratificaran las propuestas de la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales, se obtendría no tanto una Constitución «programática», sino una Constitución «de resultados» que codifica institutos que ya funcionan y legitima, en consecuencia, la cambiante realidad.

Más allá de las distinciones nominales y de la estéril alternativa entre federalismo o regionalismo, la nueva normativa –sea la ordinaria o la de rango constitucional– se dirige a favorecer la diversificación organizativa y ordinamental de las Regiones y a modificar sustancialmente el sistema de las competencias otorgando a las autonomías territoriales una competencia general, de tipo residual, frente a los poderes estatales que son taxativamente enumerados. Además, con una clara intención de superar el principio del paralelismo de las funciones –legislativas y administrativas– introducido por el artículo 118 de la Constitución de 1948, las nuevas propuestas identifican a los Entes locales –Municipios y Provincias– como los titulares privilegiados de la potestad administrativa, mientras que distribuyen la competencia legislativa entre el Estado y las Regiones, dejando atrás la clásica tripartición (legislación exclusiva, concurrente e integrativa) que tantos problemas interpretativos y aplicativos ha provocado a lo largo de estos años.

Ventajas y límites del procedimiento de revisión constitucional previsto por la ley número 1 de 1997

El Parlamento italiano, en años pasados, ha permanecido mucho tiempo bloqueado por lo que se refiere a su actividad de revisión de la Carta constitucional. Este «bloqueo» venía motivado por la discusión de si para cambiar partes significativas de la organización constitucional sería suficiente seguir un procedimiento ordinario de revisión constitucional, el previsto en el artículo 138 de la Constitución, o bien sería necesario actuar una propia y verdadera actividad constituyente, eligiendo a tal fin una especial Asamblea dotada de poderes constituyentes. En esta discusión se barajaban no tanto los límites teóricos de la doctrina mayoritaria, que había elaborado una rígida distinción conceptual entre actividad constituyente y de revisión constitucional, cuanto las dificultades inherentes al hecho de que la Constitución Italiana no preveía, en su articulado, procedimientos diferenciados de revisión constitucional en función de la sustancia o naturaleza de las normas objeto de la reforma. Todo ello a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos en los que se distingue entre *macroconstitutional*

reform y *piecemeal constitutional change* (revisiones parciales) o bien entre poder constituyente originario, poder constituyente derivado y poder de revisión constitucional.

El legislador, en un intento de superar tales dificultades, ha optado por adoptar una solución intermedia, la cual –sin modificar el procedimiento de revisión constitucional establecido en el artículo 138 de la Constitución– prevé, para este concreto supuesto, un *iter* particular como consecuencia de la importancia de las modificaciones que se quieren realizar en el texto de la Constitución. En consecuencia, la ley constitucional número 1 de 1997, ha introducido no ya un nuevo procedimiento de reforma de la Constitución, sino una derogación transitoria al mismo, cuyas novedades consisten esencialmente en los siguientes aspectos:

a) predetermina el objeto de la revisión constitucional, circunscribiendo el ámbito de las disposiciones a modificar en los preceptos contenidos en la parte segunda de la Constitución (arts. 55 a 138). En otros términos, la discrecionalidad encuentra un vínculo no solamente en los límites –formales y sustanciales, implícitos y explícitos– de la revisión constitucional, sino también de naturaleza objetiva. Así, el particular procedimiento previsto por la ley constitucional núm. 1 de 1997 debe entenderse utilizable sólo para las propuestas de revisión de la Constitución que incidan sobre la forma de Estado, la forma de gobierno, la estructura bicameral del Parlamento y el sistema de las garantías;

b) confía la iniciativa legislativa y los poderes instructores a una especial Comisión bicameral, compuesta por 35 diputados y por 35 senadores nombrados por los presidentes de ambas Cámaras parlamentarias y que respetan, en todo caso, la proporción existente entre los grupos parlamentarios. A este singular órgano le compete la elaboración de específicos proyectos de revisión constitucional, los cuales deberán ser sometidos a la discusión y a la doble aprobación por cada una de las Cámaras;

c) determina temporalmente los plazos de la actividad de la Comisión parlamentaria, fijando bien la fecha de inicio de los trabajos de la Comisión, bien la de remisión al *plenum* de las Cámaras parlamentarias de las propuestas de reforma. En concreto, la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales debía transmitir a las Cámaras antes del 30 de junio de 1997 un primer proyecto de reforma, al que, en los treinta días sucesivos, cada uno de los diputados y senadores podía presentar enmiendas. Teniendo en cuenta estas enmiendas, la Comisión procedía a la elaboración de la propuesta definitiva.

El iter establecido por la ley se ha agotado y la Comisión ha remitido a la presidencia de la Cámaras de Diputados y del Senado, con fecha de 4 de noviembre de 1997, un proyecto de ley de revisión de la parte segunda de la Constitución acompañado tanto por los informes del presidente de la Comisión y de los presidentes de cada uno de los grupos de trabajo como por el elaborado por la minoría;

d) modifica sustancialmente el procedimiento de deliberación, transformando de eventual a obligatorio el sometimiento de la ley de revisión constitucional a referéndum popular. En efecto, según el artículo 4 de la norma analizada, la ley de revisión constitucional –una vez haya sido aprobada por las Cámaras– puede ser promulgada solamente si recibe el consentimiento del cuerpo electoral. Se

prevé, de este modo, un doble quórum en cuanto que en el referéndum es necesario que haya participado la mayoría de los que tengan derecho a sufragio y que la propuesta venga aprobada por la mayoría de los votos válidamente emitidos;

e) confirma la naturaleza excepcional y transitoria del procedimiento en cuanto que, por un lado, precisa que las sucesivas reformas de la Constitución observarán las normas previstas en el artículo 138 de la Constitución y establece, por el otro, que la Comisión bicameral para las reformas constitucionales finaliza sus funciones con el acto de aprobación de la ley de reforma o cuando se disuelvan las Cámaras legislativas.

La particularidad del procedimientos previsto tiene su fundamento en la extensión de las modificaciones que se quieren realizar al texto de la Constitución y en la convicción de que sería oportuno, en virtud de la naturaleza y de la amplitud de la reforma, tanto racionalizar el procedimiento de elaboración del proyecto de reforma (confiando el poder de propuesta a una Comisión especial) como implicar necesariamente a los ciudadanos en la decisión final (y ello con independencia del consenso que la propuesta obtenga en el Parlamento).

No obstante, la doctrina no ha dejado de mostrar perplejidad con respecto a la decisión de cerrar el procedimiento con un referéndum. La resolución de hacer obligatoria la intervención del cuerpo electoral, independientemente de la mayoría conseguida en el seno de las Cámaras parlamentarias, ha sido considerada por algunos como inoportuna, en cuanto que introduce un elemento de desconfianza en la democracia representativa que, a su vez, puede provocar consecuencias institucionales muy negativas en caso de que el texto aprobado por una amplísima mayoría sea rechazado por el cuerpo electoral.

Igualmente, la decisión de prever que los ciudadanos se pronuncien sobre la totalidad del texto con un único referéndum ha sido criticada con la argumentación que el objeto de esta consulta debe versar sobre una pregunta homogénea y sustancialmente unitaria. Aludiendo, con este fin, a la consolidada jurisprudencia de la Corte Constitucional –la que, aun siendo a propósito del referéndum abrogativo, ha entendido no susceptibles de ser propuestas cuestiones heterogéneas al ser irreconciliables con la estructura del instrumento referendario–, se ha entendido que debería ser sometido a la valoración del cuerpo electoral no ya una ley de revisión general de la segunda parte de la Constitución, sino una pluralidad de leyes de reforma de específicas disposiciones o institutos.

También, coincidiendo sobre la inidoneidad del instituto referendario como cauce para expresar una consciente voluntad del cuerpo electoral en relación con textos normativos complejos y con contenido heterogéneo, se hace necesario señalar, sin embargo, que la solución propuesta, aquella de realizar tantos *referenda* cuantos sean los objetos de nueva regulación, presenta no sólo dificultades de orden práctico, sino también algunos inconvenientes.

El primero de ellos consiste en la concreción de cuáles y cuántas partes de la propuesta de ley deberían ser examinadas de forma separada por el cuerpo electoral, sobre todo si se tiene en cuenta que en los preceptos de un mismo título se tratan institutos jurídicos diferentes respecto a los cuales un elector puede tener posiciones diversas. Los segundos se reducen al riesgo de que resultados referendarios diferentes puedan hacer perder al texto constitucional la hipotética

organicidad y coherencia interna que debe caracterizar cualquier propuesta de reforma de una parte entera de la Carta constitucional.

Los elementos esenciales de la propuesta de reforma constitucional del regionalismo en Italia

El tema de la revisión de la forma de Estado, desde la perspectiva de ampliar los poderes y las competencias de las regiones, aparece, desde hace tiempo, en la «agenda» del Parlamento italiano.

Así, ya en la IX Legislatura, fue creada, en 1983, una Comisión parlamentaria para las reformas institucionales (la denominada «Comisión Bozzi»), cuyas propuestas, presentadas a la Cámara en 1985, no surtieron ningún efecto concreto. Posteriormente, en 1992, vio la luz una nueva Comisión parlamentaria para las reformas institucionales (la conocida con el nombre «De Mita-Iotti») cuya actividad se limitó a la aprobación de una serie de principios directivos para la reforma de la parte segunda de la Constitución. No obstante, esta última tentativa finalizó con la disolución anticipada de las Cámaras, el 16 de enero de 1994, provocada por los efectos devastadores del escándalo «*Mani pulite*», que finalizó con el arresto y procesamiento de la gran parte de los líderes políticos de la mayoría de gobierno.

En este contexto, el proceso iniciado en 1997, representa la tercera de las tentativas de revisar el texto constitucional en su parte organizativa. Por ahora, sin embargo, no es posible afirmar si tendrá mejores resultados que las anteriores, ni si sabrá llevar a buen término su propia misión superando los vetos cruzados y las diferentes posiciones, mantenidas sobre muchos temas, por las fuerzas políticas. De todos modos, puede reconocerse, desde este mismo momento, un mérito a la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales: el de haber ofrecido –independientemente de la calidad de las soluciones ofrecidas– un proyecto de texto articulado de reforma de la Constitución y el de haberlo remitido, en los plazos previstos, al Parlamento con el fin de que éste asuma sus propias decisiones. El debate parlamentario sobre esta propuesta debería iniciarse en el mes de enero de 1998.

Por lo que se refiere al contenido, debe señalarse que la parte del proyecto de reforma referida a la forma de Estado, a la distribución de competencias entre la Administración central y las Regiones y a las relaciones entre los diferentes niveles institucionales, no ha recibido, ciertamente, un juicio del todo halagador. Las críticas al mismo han sido realizadas no tanto sobre el contenido específico de las innovaciones propuestas, cuanto por las limitaciones de tales novedades. Concretamente, se ha lamentado el hecho de que las esperanzas de ordenar la organización institucional sobre bases federalistas ha sido traicionada y de que se esté en presencia de más innovaciones aparentes que de cambios efectivamente sustanciales y radicales.

Si se tiene en cuenta que la institución de la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales ha tenido un potente impuso por la petición realizada por algunas áreas regionales económicamente desarrolladas de redefinir las com-

petencias entre el Estado central y la periferia y que la solicitud de potenciar la descentralización en un sentido federal fue determinada por la urgencia de rediseñar el concepto de unidad territorial del país, se puede –quizás– comprender la desilusión de los estudiosos, de los líderes políticos regionales y de numerosos alcaldes ante las propuestas de reforma, las cuales se proponen no tanto fundamentar la República sobre la base de un pacto federativo, sino reforzar los poderes y la autonomía de las actuales Regiones.

Efectivamente, el proyecto de ley de revisión constitucional, inicia la parte segunda de la Constitución titulándola «Ordenamiento federal de la República». Sin embargo, contraviniendo el conocido aforismo *nomina sunt conseguentia rerum*, parece difícil afirmar que dicha rúbrica diseñe el paso del Estado regional hacia un ordenamiento federal.

En este sentido, como ha sido oportunamente señalado por el ponente sobre la forma de Estado (D'ONOFRIO), la distinción entre descentralización territorial y ordenamiento federal debe ser concretada con la existencia de un pacto constituyente entre el Estado y las Regiones relativo «al reparto de las funciones legislativas y de los recursos financieros, la organización constitucional central del Estado y el procedimiento de reforma de la Constitución, al menos para las partes referidas a la estructura federal de la República». Pero, si bien es cierto que tal posición se comparte, es necesario, al mismo tiempo, resaltar que la Comisión bicameral para las reformas constitucionales –como ha admitido el propio ponente– no ha superado esa línea de demarcación, sino que con su propuesta se ha confirmado ampliamente dentro de la vertiente de la descentralización territorial.

No obstante lo anterior, no sería correcto negar que la propuesta de ley contiene algunas novedades significativas, susceptibles de incrementar no sólo las competencias, sino también el papel político de las Regiones.

A) En primer lugar y como aspecto más importante, se supera una visión homogeneizadora de las Regiones, con la previsión de que cada una de ellas pueda diferenciarse del resto tanto por la forma de gobierno como por las competencias. A este resultado se llega a partir de una doble vía. Se admite, por un lado, que con específicas leyes constitucionales puedan crearse nuevas Regiones de autonomía especial (más allá de las cinco actuales: *Sicilia, Sardegna, Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta y Friuli Venezia-Giulia*). Y se potencia, por el otro, la autonomía estatutaria de cada una de las Regiones.

Con relación a los Estatutos regionales, cabe señalar como, desde una perspectiva procedimental, estas normas se convierten, a todos los efectos, en un «acto» de la Región (según el actual artículo 123 Const. las leyes regionales de aprobación de los Estatutos debían ser aprobadas, a su vez, por el Parlamento). Así, con la reforma se prevé que estas normas deberían ser aprobadas directamente por los Consejos regionales con un procedimiento que recuerda el *iter* de adopción de una ley constitucional: aprobación con mayoría absoluta y posibilidad de realizarse un referéndum vinculante cuando lo soliciten un cierto número de electores o una quinta parte de los componentes de la Asamblea legislativa regional.

Desde el punto de vista de las materias susceptibles de regulación en el ámbi-

to estatutario, la propuesta de revisión constitucional otorga a la autonomía regional la competencia referente a los aspectos organizativos y ordinamentales que, en la actualidad, son disciplinados directamente por la Constitución. Es el caso, por ejemplo, de la determinación de la forma de gobierno, de las causas y modos de disolución de los Consejos regionales o de la definición de los principios generales referentes a la autonomía tributaria y financiera de la Región. Cada una de las Regiones, además, puede aprobar una ley electoral propia teniendo en cuenta, en todo caso, «el respeto de los principios de democraticidad, representatividad y estabilidad de gobierno». No es del todo claro el significado que se atribuye a este último límite (el de la estabilidad de gobierno) a menos que se interprete en el sentido que en la elección regional de los sistemas electorales se deben privilegiar aquellos que, inspirándose, de forma más o menos amplia, en el criterio mayoritario, aparecen más idóneos de cara a expresar una clara mayoría de gobierno.

B) En segundo lugar, desaparece el principio del paralelismo entre funciones legislativas y administrativas y se introduce el criterio según el cual la generalidad de las funciones reglamentarias y administrativas deben ser reconocidas a los Municipios, incluso en las materias de competencia legislativa del Estado y de las Regiones.

De esta manera, a partir del reconocimiento que el ente administrativo por excelencia es el Municipio, se constitucionaliza el principio de subsidiariedad vertical. Esta regla, particularmente importante, no puede ser, sin embargo, interpretada en términos absolutos. Si así fuera, aparecería, entre otras cosas, veleidosa sobre todo si se considera que tanto la estructura como las dimensiones reducidas de la gran parte de las administraciones municipales, no las hace especialmente idóneas para actuar muchas de las funciones que la propuesta de revisión constitucional parece reconocerles.

Los términos absolutos de la formulación contenida en la disposición constitucional deben ser relativizados por la misma esencia del principio de subsidiariedad. Por subsidiariedad se entiende no sólo el hecho de que las decisiones deben ser asumidas al más bajo nivel institucional posible, sino también la concreta atribución de una determinada competencia debe inspirarse en criterios de eficiencia y eficacia. En otras palabras, representa el parámetro al que atenerse para controlar la coherencia y la racionalidad de la distribución de las competencias.

En este contexto, no es difícil imaginar que, en el momento de asignar concretamente la competencia en relación a los diversos ámbitos materiales, las exigencias de funcionalidad y racionalidad terminarán por desplazar el ejercicio de determinadas funciones a un nivel provincial, regional o –incluso– estatal. Por otra parte, el mismo artículo 56 del proyecto de reforma constitucional introduce una derogación (potencialmente amplia) al absolutismo con el que viene formulado el principio, excluyendo de la competencia de los Municipios las funciones expresamente reservadas a otros entes «por la Constitución, por las leyes constitucionales y por las leyes ordinarias». Se puede, por tanto, entender que el legislador constitucional se haya limitado al introducir una reserva de ley reforzada en el lugar de la actual ley ordinaria.

Durante los trabajos de la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales fue abordada, de forma acalorada y polémica, la cuestión de la oportunidad de constitucionalizar también el principio de subsidiariedad horizontal referido a la distribución de las competencias entre poderes públicos y privados. En virtud de este principio, la intervención directa del Estado y de las Administraciones públicas debe entenderse necesaria o prioritaria solamente en los supuestos en los cuales la iniciativa de los particulares, de las asociaciones o de las formaciones sociales no se considera que está en grado de manifestarse –en relación a los fines y valores constitucionales comúnmente aceptados– a los mismos niveles que la pública.

Sin embargo, una positivización expresa de este principio de subsidiariedad horizontal fue entendida no proponible en cuanto que se habría traducido en una modificación con subterfugio del principio de solidaridad y de intervencionismo, tutelados, ambos, en el Título de la Constitución dedicado a las relaciones económicas, y, como se ha manifestado anteriormente, la primera parte de la Carta constitucional no puede ser objeto de reforma en el sentido de la ley núm. 1 de 1997. Por tanto, la Comisión ha adoptado en relación con este concepto una formulación más genérica y lo ha dotado de un significado de ninguna manera unívoco: se afirma que las funciones públicas deben ser atribuidas a los diversos niveles institucionales «con respeto de las actividades que pueden ser desempeñadas adecuadamente por la iniciativa autónoma de los ciudadanos y de las formaciones sociales».

C) En tercer lugar, el proyecto de reforma de la parte segunda de la Constitución se caracteriza por la decisión de liberar, por un lado, a las Regiones y a los entes territoriales de los numerosos controles que la Constitución de 1948 todavía prevé –control de legitimidad y oportunidad de las leyes regionales, controles sobre la actividad reglamentaria y administrativa de las Regiones, controles sobre algunos actos de los Municipios y de las Provincias– y de dotar, por el otro, a los entes locales de un instrumento más eficaz para defender, en vía jurisdiccional, sus propios ámbitos de autonomía.

Por lo que se refiere a los controles, son suprimidos los controles preventivos de legitimidad y de oportunidad llevados a cabo por el Estado sobre actos de las Regiones y de los entes locales. Sin embargo, se mantiene la posibilidad de una intervención sustitutiva por parte del mismo Estado «en el caso que el incumplimiento provoque un peligro para el orden y la seguridad pública».

Además, se atribuye a los Municipios y las Provincias la facultad de recurrir directamente a la Corte Constitucional, elevando una cuestión de legitimidad constitucional, contra las leyes que se consideren invasoras de sus propias competencias constitucionales. El recurso, según la propuesta de la Comisión parlamentaria, debe ser presentado en el plazo de sesenta días a contar desde la publicación de la ley, tal y como ocurre, en la actualidad, en el supuesto de recurso de inconstitucionalidad directo por parte de las Regiones contra leyes del Estado o de otras Regiones.

Esta nueva vía de acceso a la justicia constitucional, equipara a los Municipios y Provincias con las Regiones –que ya disponían de esta facultad– y acoge una exigencia que ya se venía reclamando por algunos sectores de la doctrina y por

diversos administradores locales. Desde una perspectiva teórica, esta atribución aparece del todo coherente con la naturaleza constitucional de la autonomía que gozan los entes locales. Sin embargo, no lleva a desconocer algunos inconvenientes de naturaleza eminentemente práctica como es el riesgo –no tan hipotético– de «ahogo» de la actividad de la Corte Constitucional. Reconocer a cada uno de los Municipios y a cada una de las Provincias la legitimación para recurrir ante el juez de la constitucionalidad de las leyes equivale a reducir el eficaz «filtro» creado por el proceso de legitimidad en vía incidental y que, hasta el momento, ha posibilitado evitar que la Corte fuera bloqueada por una multiplicidad de cuestiones desprovistas de una efectiva relevancia constitucional.

Para eludir este riesgo sería necesario, quizás, introducir un análisis preliminar de admisibilidad de la cuestión incluso en el supuesto del recurso directo, confiando tal examen al mismo juez constitucional –que se convertiría, de esta manera, en una clase de *certiorari*– con la finalidad de excluir, en un breve lapso de tiempo, el análisis de la cuestión a causa de su no relevancia, en cuanto que no va referida al nivel constitucional de la autonomía.

Además, es interesante señalar que también en relación a la jurisdicción constitucional, aunque desde una perspectiva meramente formal, se admite una influencia de las Regiones en la designación de los jueces constitucionales. Así, en razón de las nuevas atribuciones asignadas a la Corte, el número de los jueces se eleva a veinte y se prevé que un cuarto de los mismos sea nombrado por un colegio formado por representantes de Municipios, Provincias y Regiones que junto a los senadores integran el Senado en una sesión especial.

Un nuevo criterio para repartir las materias de competencia legislativa entre el Estado y las Regiones

Todos los ordenamientos que acogen una distribución territorial del poder de decisión política se encuentran en la necesidad de establecer normas constitucionales que concreten las materias competencia de los diversos niveles institucionales o bien de determinar los criterios a los que el legislador ordinario debe atenerse al actuar el reparto de las competencias. Para ello, normalmente, las Constituciones recurren a la técnica de las listas o los catálogos de materias, las cuales suelen elaborarse según diversos modelos:

a) el de la doble lista en base al cual vienen fijadas las competencias del Estado y de las Regiones, respectivamente;

b) el sistema de enumeración de las competencias centrales, que cambia la técnica anterior y establece solamente las materias pertenecientes al ámbito competencial del Estado, mientras que en las restantes materias –no expresamente otorgadas por la norma constitucional a las instancias centrales del poder– se presume que la competencia corresponde a los entes descentralizados;

c) la técnica de catalogación de las competencias descentralizadas, a partir de la cual la Constitución indica las atribuciones propias de las regiones, reservando, en vía residual, las restantes al legislador estatal;

Así, mientras que el vigente artículo 117 Const. había optado por este último

modelo, la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales modifica el sistema acogiendo el establecido en el apartado *sub* b), esto es, el de la enumeración de las competencias del Estado central aunque con algunos correctores. Más concretamente, puede afirmarse que, según las materias, puede establecerse un triple orden de criterios de reparto de la potestad legislativa entre el centro y la periferia. Así:

a) en un conjunto bastante extenso de materias la competencia debe entenderse exclusivamente estatal (política exterior y relaciones internacionales; ciudadanía, inmigración y condición jurídica del extranjero; elecciones al Parlamento europeo; defensa y fuerzas armadas; disciplina de la concurrencia; moneda, tutela del ahorro y mercados financieros; órganos constitucionales e instituciones del Estado y las leyes electorales relativas a los mismos; referéndum de ámbito estatal; presupuesto y ordenamiento tributario y contable; principios de la actividad administrativa estatal; pesos, medidas y determinación del tiempo; coordinación informativa, estadística e informática de los datos de la administraciones estatal, regional y local; seguridad y orden público; ordenamiento civil y penal, ordenamiento judicial y el relativo a las jurisdicciones; legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los Municipios y Provincias; fijación de los niveles de las prestaciones correspondientes a los derechos sociales los cuales deben, en todo caso, ser garantizadas en la totalidad del territorio nacional; grandes redes de transporte; correos y telecomunicaciones; producción, transporte y distribución nacional de la energía y, finalmente, tutela de los bienes culturales y del ambiente).

b) en un grupo más reducido de materias (educación; universidad y profesiones; investigación científica y tecnológica; tratamientos sanitarios; tutela de la salud y control de las sustancias alimentarias; tutela y seguridad del trabajo; defensa del ambiente y del ecosistema; protección civil y ordenamiento deportivo), la competencia se reparte: corresponde al Parlamento nacional la regulación de los aspectos generales, mientras que a los Consejos regionales les compete la normación de detalle y de integración.

c) finalmente, en las restantes materias –no expresamente atribuidas a la potestad legislativa del Estado– se establece que la competencia es de las Regiones.

En el fundamento de la anterior catalogación se sitúan algunas exigencias institucionales, reconducibles todas ellas a la finalidad de certeza y de garantía de las autonomías regionales. Efectivamente, no se puede hablar de autonomía si previamente no se han fijado y positivizado en disposiciones de rango constitucional los límites conforme a los cuales las comunidades pueden autodeterminarse. La experiencia jurídica, sin embargo, demuestra que este objetivo no puede conseguirse en su totalidad y que las enumeraciones de materias y funciones resultan ser una barrera vulnerable que puede ser repetidamente superadas por el Estado central. Por ello, en este caso, la doctrina, siendo realista, ha hablado de «frontera móvil».

No obstante la vocación omnicomprensiva de toda enumeración, la evolución económica, tecnológica y social, produce nuevos ámbitos materiales los cuales provocan problemas de ubicación en cuanto que son difícilmente reconducibles,

incluso por la vía de la interpretación evolutiva, a las materias ya codificadas o bien porque presentan rasgos comunes a diferentes materias; también, a su vez, la experiencia jurídica señala la existencia de institutos y de actividades instrumentales o comprensibles en diversas materias. En definitiva, no puede infravalorarse la fuerza expansiva de las competencias centrales que se actúan a partir de las fórmulas o cláusulas generales presentes en todos los textos constitucionales, como el «interés nacional» en la vigente Constitución o los «imprescindibles intereses nacionales» en el proyecto propuesto por la Comisión parlamentaria.

Por tanto, en este contexto, se hace del todo necesaria la determinación de los sujetos o la definición de procedimientos que, frente al dinamismo intrínseco que genera toda enumeración de materias, ayuden a delimitar, en cada caso, los ámbitos de intervención correspondientes o al Estado o a las Regiones. En este tema, tanto la Constitución vigente como el proyecto de reforma aparecen lacónicos e insuficientes. Concretamente, faltan disposiciones adecuadas para regular la evolución de las relaciones intergubernativas que necesariamente caracterizan cualquier experiencia de federalismo o de regionalismo cooperativo.

La única aportación que se realiza con este fin viene representada por el artículo 76 del proyecto de reforma de la Constitución que eleva a rango constitucional un instituto que ya estaba en funcionamiento: la «Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado con los Municipios, las Provincias y las Regiones». Este precepto, además, contiene prescripciones que afectan tanto a la composición como a las funciones del órgano. Así, desde la perspectiva de la composición, se prevé que sea integrado por ministros, alcaldes, presidentes de las Provincias y de las Regiones y asigna la Presidencia al Primer Ministro y la Vicepresidencia a un componente elegido entre los representantes de las autonomías locales. Desde el punto de vista funcional, la propuesta del nuevo texto constitucional se limita a precisar que a este órgano le corresponde «promover acuerdos con los fines de posibilitar el ejercicio de las respectivas funciones de gobierno». En todos los demás aspectos referidos a la composición y la definición de sus funciones, la disposición se remite a una posterior ley ordinaria.

La falta de reconocimiento de la participación de las Regiones en la organización central del Estado

No todas las modificaciones propuestas por la Comisión parlamentaria en relación a la forma de Estado presentan un alcance efectivamente innovador. Unas veces se está en presencia de disposiciones que positivizan reglas y principios ya consolidados en vía jurisprudencial; otras, se asiste a una mera elevación de rango constitucional de aspectos que habían sido regulados por leyes ordinarias, en concreto –como se analizará extensamente a continuación– por la ley núm. 59 de 1997.

Sin embargo, también puede considerarse que las nuevas disposiciones constitucionales –si se aprueba el texto propuesto por la Comisión– se presentan como instrumentos idóneos para elevar el papel institucional y las atribuciones se reconozcan tanto a las Regiones como a los Municipios y las Provincias. Pero esto –como ya ha sido señalado por varias fuentes– no es, en absoluto, suficien-

te para rediseñar sobre nuevas bases la forma de Estado, tranformándolo de unitario en federal o descentralizado. Para conseguirlo hubiera sido necesario formular propuestas mucho más radicales desde la perspectiva de la presencia y de la participación de las Regiones en la organización del Estado. En este sentido, se debería haber incrementado, precisamente en virtud del principio constitucional de autonomía, los poderes dispositivos de las Regiones en orden a la determinación de sus propias competencias, de su territorio y de su organización institucional territorial.

Con respecto a estos tres últimos aspectos, las propuestas presentadas por la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales aparecen excesivamente intervencionistas y centralistas. En este sentido debe ser valorada, a nuestro entender, tanto la decisión de constitucionalizar *a priori* los ámbitos territoriales de cada Región, sin que sea necesario un previo acuerdo entre las mismas (art. 58), como la de no reconocer a estos entes un papel significativo en la configuración del sistema de gobierno local. El temor de neocentralismo regional representa, por sí mismo, una coartada, desde el momento en que nada prohibe incluir en la Constitución principios de garantía para los entes locales y procedimientos de consenso a los que las Regiones deben someterse a este fin.

Sin embargo, los aspectos más criticables del proyecto de reforma pueden ser reducidos a dos: la solución institucional dada al bicameralismo y la falta de acuerdo de las autonomías regionales en el procedimiento de reforma constitucional.

Con referencia a esta última cuestión, se debe entender que la regulación de las formas a través de las cuales se puede modificar la Carta constitucional aparece como un rasgo calificador de la misma forma de Estado, o mejor dicho, se constituye en un elemento sintomático de ésta. En otros términos, se debe producir una plena coherencia entre procedimiento de revisión y caracteres del ordenamiento, de tal manera que normalmente se entiende que uno de los principios que permite diferenciar un Estado unitario de uno federal es, precisamente, la participación de las Regiones o de los Estados miembros en el procedimiento de reforma constitucional. Y, en efecto, en caso de que se crea –como ha manifestado el ponente de las propuestas de reforma de los preceptos referentes a la forma de Estado– que «federal se puede definir el ordenamiento italiano si hubiera funcionado un pacto constituyente entre Estado, Regiones y autonomías locales», parece poco coherente no prever la participación de las Regiones cada vez que se entienda modificar los contenidos de este «pacto», especialmente en las partes que hacen referencia a la distribución de las competencias y a la organización de los niveles descentralizados de gobierno.

Igualmente, los resultados a los que ha llegado el proyecto de reforma de la Comisión parlamentaria no han suscitado menos perplejidad: éstos aparecen del todo opuestos a las propuestas presentadas en años anteriores por las Regiones, por diversos parlamentarios y apoyadas por sectores autorizados de la doctrina constitucionalista (iniciativas que se analizaron en el *Informe 1995*, 1996).

La relación entre el Senado y las autonomías territoriales no es de tipo orgánico, sino que ha sido realizada sutilmente a través de la previsión de sesiones especiales con el fin de tratar temas de interés regional. La sesión especial es con-

vocada solamente para el examen de proyectos de ley de interés para las autonomías locales. Concretamente, para aquellos relativos a:

– legislación electoral, órganos de gobierno y funciones esenciales de los Municipios y Provincias;

– coordinación informativa, estadística e informática de los datos de las administraciones estatal, regional y local;

– tutela de los intereses nacionales imprescindibles en las materias atribuidas a la competencia legislativa de las Regiones;

– autonomía financiera de los Municipios, las Provincias y Regiones y traspaso de bienes demaniales.

Sólo en estas sesiones participan directamente las autonomías regionales en la medida en que sus componentes lo conforman un grupo de consejeros municipales, provinciales y regionales, elegidos en cada una de las Regiones, en igual número a los senadores (doscientos), de modo que se asegure una equilibrada representación de los entes interesados. Estos integrantes, sin embargo, no tienen el *status* de senador.

En años anteriores, la doctrina y los proponentes de diversos proyectos de ley estaban divididos entre los partidarios del «modelo alemán» y los defensores del «sistema norteamericano». En cambio, la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales ha zanjado drásticamente ambas perspectivas y en vez de configurar un Senado representativo de los intereses regionales, ha preferido un Senado cuyos componentes continúen siendo –como en la actualidad– representantes de la Nación, sin ningún tipo de mandato condicionado.

La ampliación de las competencias regionales realizada –«sin modificación de la Constitución»– por la ley núm. 59 de 1997

La ley núm. 59 de 1997, aprobada poco tiempo después de crearse la Comisión parlamentaria prevista por la ley constitucional núm. 1 de 1997, ha constituido –en el tema de las relaciones entre Estado, Regiones y sistema de las autonomías locales – un avance de la reforma constitucional. Operando hábilmente entre el tejido de la normativa constitucional ha logrado atribuir a las Regiones nuevas competencias anticipando (aunque sólo bajo al forma de una ley ordinaria) muchas de las soluciones que la Comisión bicameral ha propuesto en el proyecto de ley presentado en el Parlamento. Concretamente, se hace referencia a:

a) el nuevo criterio de distribución de las materias competenciales;

b) la introducción del principio de subsidiariedad;

c) la concreción de los Municipios como titulares, en vía primaria, de las funciones administrativas;

d) la creación de la Conferencia Estado-Regiones-autonomías locales;

e) la reducción de los controles de legitimidad y de oportunidad en relación a los actos administrativos y reglamentarios de las Regiones.

En este momento, no es posible asegurar si la promulgación de la ley núm. 59 de 1997 ha favorecido los trabajos de la Comisión bicameral, acelerándolos y favoreciendo el acuerdo de los comisarios sobre las soluciones ya aprobadas; o bien, si ha representado un límite a la fantasía institucional, un freno a la aceptación de propuestas más innovadoras. No obstante, puede señalarse como el Gobierno, formalmente ajeno a la actividad de la Comisión bilateral, ha acabado por condicionar sustancialmente estos trabajos, al menos por lo que se refiere a la parte relativa a las relaciones entre el Estado y las Regiones.

No obstante todo lo anterior, no sería correcto reducir el alcance y siginificado de esta ley solamente a su valor anticipador de las propuestas de reforma constitucional descritas en las páginas anteriores. En realidad, se está en presencia de una ley bastante articulada y compleja, en cuyo interior conviven objetos incluso heterogéneos a causa de la técnica legislativa italiana favorable a elaborar leyes omnibus, es decir, textos normativos cuyas disposiciones regulan sectores muy diferentes entre sí. Como ejemplo, en el supuesto analizado, el legislador ha aprobado:

a) el impulso de una nueva fase de descentralización mediante la transferencia de nuevas funciones administrativas a favor de las Regiones y de los entes locales;

b) la reforma de los aparatos ministeriales que se consigue a través de la supresión, fusión y redefinición de las atribuciones de los Ministerios;

c) el incremento de las materias sobre las que puede intervenir la deslegalización –esto es, el desplazamiento de la competencia de las fuentes primarias a las secundarias– y la descentralización normativa –el traslado de la competencia de las fuentes centrales a las descentralizadas-;

d) un nuevo empuje a la privatización de la relación de trabajo, el cual ya está casi totalmente contractualizado;

e) la introducción de la autonomía en el sistema escolar, extendiendo algunos principios organizativos propios de la Universidad a los centros de enseñanzas elementales, medias y superiores.

Por tanto, estamos ante una ley muy ambiciosa, desde el momento en que se propone conseguir, en un período breve de tiempo –todo el proceso de reforma debería ser completado en tres años– un resultado «revolucionario», sobre todo si tenemos en cuenta que éste no ha sido todavía conseguido en todos estos años de vida del ordenamiento republicano. En efecto, en caso de que los decretos del Gobierno, previstos en la ley de delegación núm. 59 de 1997, sean coherentes con los objetivos fijados por el legislador, se debería mutar la estructura administrativa del Estado, superándose la organización eminentemente centralista que ha caracterizado toda la historia de la Administración italiana.

Pero, sobre todo, la ley núm. 59 de 1997 interesa porque prevé ulteriores transferencias y delegaciones de funciones administrativas, tanto a favor de las Regiones como de los Municipios y las Provincias. Estos nuevos traspasos son, por orden cronológico, los terceros que han afectado –desde la entrada en vigor de la Constitución republicana hasta la actualidad– el proceso de regionalización de la Administración.

Los primeros –promulgados en 1972– fueron objeto de fuertes críticas por haber seguido una interpretación restrictiva de las materias de competencia regional y por haber cedido solamente algunas funciones administrativas desempeñadas por los Ministerios, sin considerar en otras muchas que eran actuadas por numerosos entes públicos nacionales. Las segundas transferencias –en 1977– se caracterizaron positivamente por la amplitud de los traspasos realizados, por su organicidad y por la atribución directa de funciones a los Municipios en las materias de exclusivo interés local. Más recientemente, se deberían haber llevado a cabo ulteriores traspasos, sobre todo como consecuencia del resultado positivo de algunos referenda que habían abrogado las leyes creadoras de ministerios los cuales ejercían funciones que entraban en el ámbito material reservado a las Regiones según el artículo 117 de la Constitución (agricultura, turismo y espectáculo). No obstante, no se consiguió ya que el Parlamento (véase el *Informe 1995*) prefirió conservar en la Administración central, el ejercicio de estas actividades administrativas.

La ley núm. 59 de 1997, respecto de las anteriores experiencias citadas, se caracteriza por algunas significativas innovaciones.

A) En primer lugar, confiere funciones a las Regiones y a los entes locales más allá de los sectores orgánicos fijados por los anteriores decretos de transferencias (en concreto: ordenamiento y organización administrativa de las Regiones; servicios sociales; desarrollo económico y organización y utilización del territorio). Así, utilizando el criterio de la competencia residual a favor de las autonomías regionales y locales, define un listado de materias, cuyas funciones administrativas deben continuar siendo ejercidas por el Estado, mientras que dispone que las restantes sean confiadas a las Regiones, Provincias y Municipios.

En este sentido, la ley introduce, por primera vez, un criterio de reparto de competencias basado en la «enumeración de las competencias centrales». En otros términos, la ley concreta las materias que permanecen en la competencia exclusiva del Estado (y determina concretamente dieciséis, entre las que pueden citarse las de asuntos exteriores, defensa y fuerzas armadas, relaciones con las confesiones religiosas, tutela de los bienes culturales y del patrimonio histórico, ciudadanía e inmigración, moneda, orden público, justicia, asistencia social, investigación científica, etc.). Pero la competencia en las restantes materias deben ser reconocidas a las Regiones, a las Provincias y a los Municipios sobre la base de algunos criterios entre los que destaca el principio de subsidiariedad. Éste, además, viene asumido como regla principal para realizar el reparto de competencias entre el centro y la periferia.

Pese a lo anterior, no se está en presencia de un supuesto de autoasunción de funciones por parte del sistema del gobierno local. En efecto, el artículo 1 de la ley de delegación establece un criterio directivo por el que será necesario verificar los contenidos de los decretos con el fin de comprobar si la transferencia ha sido realizada con amplitud o si funciones importantes se han quedado en la competencia de las administraciones centrales.

B) En segundo lugar, la ley núm. 59 de 1997 establece como criterio de distribución de las competencias entre los diversos niveles institucionales el de la subsidiariedad vertical. Se trata de un principio nuevo en cuanto que supera el

criterio de la uniformidad en la distribución de competencias y presupone un sistema de descentralización que sea, al mismo tiempo, dinámico y diversificado.

Ciertamente, la subsidiariedad impone considerar la capacidad específica de cada uno de los entes locales para desempeñar determinadas funciones e impide razonar por categorías generales.

En prospectiva, una aplicación coherente del principio de subsidiariedad debería favorecer la formación de un sistema policéntrico. No debería realizarse más una distribución homogénea de las competencias, sino dar vida a sistemas regionales diferenciados. En efecto, en el acto de fijar concretamente el ámbito territorial al cual asignar el ejercicio de determinadas funciones habrá de tenerse en cuenta dos criterios importantes:

a) el criterio de la adecuación, relativo a la efectiva idoneidad de cada administración para garantizar el ejercicio de las funciones;

b) el criterio de la diferenciación según el cual en el momento de asignar las funciones se deberán tener en cuenta las diferentes características territoriales, demográficas y estructurales de los entes descentralizados.

Una aplicación eficaz de este principio debería impedir operar con categorías generales, estableciendo, por el contrario, una diversificación en función de las concretas situaciones organizativas. Además, su actuación debería abrir la vía al reconocimiento del papel organizador de las Regiones en materia de estructuración de las autonomías locales. Así, la cuestión que surge de forma inmediata es la de qué nivel que no sea el regional aparece como más idóneo para valorar si el Municipio de un determinado territorio o la Provincia son efectivamente adecuados para ejercer las funciones que se les atribuyen, o bien si éstas pueden ser actuadas de forma más eficaz por otros entes o niveles institucionales.

Con lo anterior, se abriría, además, la vía a una interpretación evolutiva de lo ya establecido por la ley núm. 142 de 1990 (reguladora del *Ordenamiento de las autonomías locales*), cuyo artículo 3 atribuye a las Regiones la competencia de «organizar el ejercicio de las funciones administrativas a nivel local a partir de los Municipios y Provincias».

C) En tercero y último lugar, la ley núm. 59 introduce en su artículo 20 una estrecha relación entre deslegalización, simplificación administrativa y descentralización normativa. La aplicación coherente y orgánica de estos tres principios hacen de los entes locales y de las fuentes descentralizadas del derecho el punto de inflexión de la acción reglamentaria y administrativa en múltiples sectores de la acción pública.

La afirmación anterior viene confirmada por dos previsiones normativas. La primera, contenida en el artículo 5 de la ley núm. 142 de 1990, anteriormente citada, en virtud del cual los Municipios y las Provincias tienen reconocida plena competencia para adoptar reglamentos reguladores del ejercicio de las funciones que les competan (ya fueran éstas propias o delegadas). La segunda en la ley núm. 241 de 1990 (relativa a las *Nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y del derecho de acceso a los documentos administrativos*) la cual impone a cada uno de los entes la obligación de dotarse de un reglamento específico regulador de la participación y simplificación de la acción administrativa.

Algunas incógnitas presentes en la ley núm. 59 de 1997

No obstante al juicio tan positivo que recibe la ley núm. 59 de 1997, se observan en su texto algunas incertidumbres y aspectos no resueltos que el Gobierno deberá solventar con la promulgación de los decretos delegados. De todas las dudas planteadas por el texto de la ley, cuatro de ellas merecen una específica atención.

a) En primer lugar, la indeterminación del título jurídico en virtud del cual deberán ser confiadas a las Regiones y a los entes locales nuevas funciones administrativas. En efecto, la ley utiliza la expresión «conferir» como comprensiva de institutos jurídicos diversos: transferencia, delegación y atribución. Por esta razón, todavía no puede afirmarse que resulta claro cuantas funciones serán transferidas y cuantas, en cambio, serán delegadas.

b) También, debe resaltarse la incertidumbre del nivel final de asignación de las competencias (Regiones, Provincias o Municipios). Se trata de la cuestión más delicada y conflictiva de tal manera que la no previsión de una solución a la misma podría representar el obstáculo contra el que todo el proceso de reforma se arriesga seriamente a estancarse.

La racionalidad institucional llevaría a confiar a las Regiones la competencia para atribuir las funciones entre los diversos niveles institucionales sobre la base de la especialidad local y del conocimiento de los efectivos niveles de organización. No obstante, como ya se ha constatado en anteriores ediciones del *Informe* (ver el correspondiente al año 1995), la posibilidad de hacer efectiva esta solución está unida a la problemática de la fuerte conflictividad entre los diversos entes (alimentada, incluso, por la indeterminación estratégica del Parlamento) y de la crisis de identidad del ente regional frente al creciente papel de los Municipios y especialmente de aquellos de mayores dimensiones.

c) En tercer lugar, debe aludirse a la incógnita de los efectos de la delegación sobre la reforma de los aparatos centrales del Estado. A pesar de las indicaciones contenidas en la ley de delegación –que prevé la supresión, reducción y unificación de numerosos ministerios y la desaparición de sus estructuras descentralizadas por incidir sobre sectores materiales reservados a las Regiones y a los entes locales– hay un cierto escepticismo en el tema conectado sobretodo al hecho que anteriores (y similares) delegaciones se agotaron sin que los decretos de reforma previsto hubieran sido promulgados.

d) Pero especialmente, debe lamentarse, por último, el hecho que una ley de delegación que pretende inspirarse en el principio de autonomía, proceda a la concreción de los sectores en los cuales puede manifestarse de forma principal este principio, sin prever la importante participación de las Regiones y de los entes locales territoriales.

El procedimiento previsto para la elaboración de los decretos gubernativos de transferencia de las funciones y de supresión de ministerios aparece –especialmente si se compara con las experiencias extranjeras– demasiado centralista: reproduce el antiguo vicio iluminista de imponer de autonomía desde lo alto. La creación de una Comisión parlamentaria con competencias consultivas (art. 5) y la previsión de un informe por parte de la Conferencia Estado-Regiones (art. 6)

sirven de bien poca cosa respecto de la potencialidad participativa regional que podría haberse experimentado.

Desde esta perspectiva, hubiera sido más oportuno, por ejemplo, prever un procedimiento articulado en dos fases. Una, central, con la participación de la Conferencia Estado-Regiones con el fin de determinar puntualmente las funciones que deben permanecer en la competencia estatal y las que deban ser conferidas a los niveles territoriales descentralizados. La otra, regional –con la presencia de representantes de los entes locales interesados– para repartir sobre la base del principio de subsidiariedad y en virtud de los criterios de adecuación y de diferenciación, las competencias entre los diferentes entes locales (Municipios, Provincias, Comunidades de montaña, formas asociativas de entes locales...).

Madrid
Luis Aguiar de Luque, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

Murcia
Angel Garrorena, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

Navarra
Martín Mª Razquin Lizarraga, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra y Letrado Mayor del Parlamento.

País Vasco
José Manuel Castells Arteche, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco.

EQUIPO COORDINADOR

Eliseo Aja
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Enoch Albertí Rovira
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

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

Tomàs Font i Llovet
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad 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

Joaquín Tornos
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

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 los días 6 y 7 de marzo de 1998, de modo que las versiones definitivas, responsabilidad de cada autor, han tomado en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas durante la discusión general.

El **Informe de las Comunidades Autónomas 1997** *resume todas las normas y actos institucionales de las diecisiete Comunidades Autónomas producidos durante el año, así como las normas del Estado y de la Comunidad Europea de interés autonómico, y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Además, contiene una valoración de toda esa actividad realizada por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades.*

El **Informe** *ha sido encargado y patrocinado por el SENADO y por las siguientes Comunidades Autónomas*

ANDALUCÍA,	**Consejería de la Presidencia**
ARAGÓN,	**Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales**
CANARIAS,	**Presidencia**
CANTABRIA,	**Consejería de Presidencia**
CASTILLA Y LEÓN	**Consejería de Presidencia y Administración Territorial**
CASTILLA-LA MANCHA,	**Consejería de Administraciones Públicas**
CATALUÑA,	**Instituto de Estudios Autonómicos**
COMUNIDAD VALENCIANA,	**Consejería de Presidencia**
EXTREMADURA,	**Consejería de Presidencia y Trabajo**
GALICIA,	**Consejería de la Presidencia y Administración Pública**
ISLAS BALEARES,	**Consejería de Economía y Hacienda**
LA RIOJA,	**Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente**
MADRID,	**Consejería de Presidencia**
MURCIA,	**Consejería de Presidencia**
NAVARRA,	**Consejería de Presidencia e Interior**
PAÍS VASCO,	**Vicepresidencia**

DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249
08008 Barcelona
Tel.: (93) 487 39 99
Fax.: (93) 488 19 40

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO