

## I. VALORACIÓN GENERAL

*Joaquín Tornos*

### Introducción. 1998, un año de contrastes y de esperanza

El año 1998 está marcado por su periodo final. Una fecha predeterminada, la celebración de los veinte años de Constitución, y un conjunto de acontecimientos que se acumularon con un cierta dinámica interna entre ellos, las declaraciones de Barcelona-Vitoria-Santiago de Compostela y Mérida, el acuerdo de Lizarra/Estella y la tregua de ETA, comportaron que en la parte final del año se reabriera con gran fuerza el debate sobre el Estado de las Autonomías. De este modo nos encontramos inmersos en la tarea de hacer balance de la experiencia de veinte años y en el centro de un intenso debate centrado en la relectura o reforma del texto constitucional.

El ambiente político en esta fase final del año 1998 estuvo por tanto marcado de forma muy profunda por este debate político y mediático sobre la estructura del Estado y el valor del modelo constitucional. Debate que no deja de provocar una cierta sensación paradójica si se atiende, por otro lado, a valorar de modo aislado la experiencia de un año concreto.

En efecto. Por un lado vemos que el modelo de organización territorial consensuado en 1978 se cuestiona desde ciertos sectores de modo sustancial y se exige una reflexión en profundidad sobre su adaptación a nuevas circunstancias. Pero por otro lado, el análisis de la realidad de la vida del Estado de las Autonomías, en su conjunto y durante todo el año 1998, pone en evidencia la continuidad de la vida política y administrativa. Una continuidad que, si exceptuamos los inadmisibles actos de violencia, permite hablar de avance sostenido y normalidad. Normalidad que además coincide con un período de notable crecimiento económico y, según los datos que proporciona el CIS, con una mejora sensible de la opinión ciudadana sobre su propio futuro.

Por ello, decimos, año de contraste o de paradoja. Al mismo tiempo que se debate sobre el modelo constitucional de Estado autonómico se avanza en el proceso de desarrollo autonómico con la reforma de diversos Estatutos de Autonomía, se aprueban importantes procesos de traspasos y se produce un incremento sustancial en la tasa de crecimiento de las previsiones de los presupuestos autonómicos. El modelo, pues, podría decirse, si atendiéramos a la realidad del ejercicio de 1998, va adquiriendo una progresiva solidez.

Pero no menos cierto es que al mismo tiempo asistimos a un discurso de signo claramente diferente. Este mismo modelo se califica de insuficiente para satisfacer las expectativas de autogobierno por parte de los partidos nacionalistas de tres Comunidades Autónomas, los cuales reclaman el reconocimiento singularizado de mayores cotas de autonomía política para Cataluña, Galicia y País Vasco.

*Una mirada al pasado. 20 años de Constitución.*

La celebración de veinte años de Constitución era un momento propicio para reflexionar sobre su aplicación, para volver la vista atrás y reseguir el camino recorrido. Libros, Jornadas y debates han tenido este objetivo, y de este modo se ha estimulado la reflexión en torno a nuestro sistema constitucional y en particular, sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías prefigurado abiertamente en su Título VIII.

En términos generales se coincide en señalar que el texto constitucional nacido del consenso de 1978 se ha consolidado como norma jurídica, ha generado una cultura constitucional hoy irreversible, y ha permitido dar solución a los problemas más importantes que afectaban tradicionalmente a la convivencia pacífica de los ciudadanos españoles. La Constitución, y su proceso aplicativo, se valoran positivamente.

Esta valoración general altamente positiva, con claras muestras de autosatisfacción por el proceso seguido, tiene también como punto común la consideración generalizada de que el aspecto de la Constitución que sigue generando más controversias es el relativo a la estructura territorial del poder. El marco constitucional, ciertamente abierto en esta materia, se ha desarrollado a través de la generalización del modelo autonómico y de una profunda descentralización competencial y de medios materiales, humanos y financieros. Pero este proceso no ha cerrado el debate sobre el modelo de organización territorial. Desde los nacionalismos catalán, gallego y vasco se siguen reclamando más cuotas de autogobierno. La reflexión sobre los veinte años de Constitución sitúa por ello esta cuestión en el centro de interés, pues surge de inmediato la pregunta de cómo puede seguirse avanzado cuando parece que el camino recorrido ha sido ya largo.

En este momento ciertos sectores entenderán que se ha llegado al final del camino, y que ya sólo resta potenciar la colaboración tras el proceso de distribución de poderes; otros sugerirán relecturas constitucionales que permitan avanzar en el autogobierno de las Comunidades Autónomas y en el reconocimiento de sus hechos diferenciales; otros entenderán que ya no queda más remedio que proponer la reforma del texto constitucional.

En todo caso, la mirada al pasado nos ha situado en el presente, y obliga a precisar qué objetivos se pretenden y qué procedimientos se piensan utilizar para conseguirlos.

*Nuevos acontecimientos. El debate sobre el carácter plurinacional del Estado.*

La parte final del año 1998 se vio alterada por una serie de acontecimientos de indudable importancia.

Los partidos nacionalistas BNG, CIU y PNV decidieron reunirse para abrir un debate en profundidad sobre la estructura del poder territorial en el Estado español y definir algunas líneas de trabajo conjuntas. Surgen así las reuniones y

documentos de trabajo de Barcelona, 16 y 17 de julio, Gasteiz, 16 de septiembre, y Santiago de Compostela, 29 a 31 de octubre (en Anexo se reproducen las Declaraciones fruto de cada una de estas reuniones).

Los partidos reunidos estiman que «al cabo de veinte años de democracia continúa aún sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional», y por ello acuerdan «hacer un llamamiento a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad».

El contenido de los documentos aprobados suscitó una notable polémica y reacciones de todo tipo, (baste citar la Declaración de Mérida, fruto de la reunión de los Presidentes de Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura el 6 de octubre, que también se incluye en el Anexo) en la medida en que, en particular en los textos aprobados en Barcelona, se contenían afirmaciones que deslegitimaban el modelo constitucional y proponían soluciones de difícil encaje en el mismo. Así, se calificaba la fórmula autonómica de «carta otorgada», y se reclamaba la construcción de un Estado plurinacional de tipo confederal que reconociera la soberanía de cada nación y el derecho a la autodeterminación. Algunos otros partidos nacionalistas, como el Partido Andalucista, manifestaron su adhesión a la declaración (lo que provocó ciertas tensiones con el PSOE, partido con el que gobernaba en coalición).

El tono del discurso variará a lo largo de las tres reuniones, y así, por ejemplo, en la Declaración de Santiago de Compostela se habla ya de construir «un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad», y se señala que es preciso proceder a «una relectura enriquecedora de la Constitución que garantice el reconocimiento jurídico-político de nuestras respectivas realidades nacionales, sin excluir plantear su reforma».

La concreción de las grandes declaraciones se encuentra en los Documentos de trabajo, en los que se definen las principales líneas de reflexión y propuesta. La composición y doctrina del Tribunal Constitucional, la participación en instituciones estatales, la participación en Europa, la lengua y cultura y la fiscalidad constituyen los puntos centrales del Documento de Gasteiz, si bien en el Documento final de Santiago de Compostela se insistirá de forma primordial en la crítica a la doctrina del Tribunal Constitucional y en los aspectos relativos a la presencia en Europa y conformación de una nueva cultura política.

Del contenido de los Documentos de trabajo puede destacarse la reflexión muy crítica que en los mismos se hace de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, seguramente porque a su vez se sitúa al citado Tribunal en el centro del proceso aplicativo de la Constitución, y se reclama del mismo una relectura del texto Constitucional. Pero en los propios documentos de trabajo no puede dejar de reconocerse que el autor principal de la aplicación del texto constitucional es el propio legislador, y al él debe corresponder en su caso impulsar la relectura de la Constitución. El Tribunal es un legislador negativo.

En esta misma línea, crítica con el Tribunal pero a su vez atributiva al mismo de una posición central, se juzga primordial que el Tribunal Constitucional tenga

una nueva composición que responda a la realidad de las Comunidades Autónomas. Se defiende en consecuencia una nueva configuración del procedimiento de elección de sus miembros.

También se concreta la discrepancia con la doctrina del alto Tribunal, apuntando como más criticable la doctrina relativa al concepto material de lo básico, el valor de las competencias horizontales, el valor del artículo 149,1-13 CE, el concepto de competencia exclusiva, la posición de la Administración local y las competencias sobre su ordenación o los efectos del principio de territorialidad. También se añade, lo que no deja de sorprender, la defensa de los Reales Decretos de Traspasos como Acuerdos que interpretan auténticamente el bloque de constitucionalidad.

En todo caso, en el conjunto de Declaraciones y Documentos de trabajo subyace una clara voluntad de abrir un debate sobre la estructura del poder territorial en el Estado, a partir de la insatisfacción generada por el desarrollo del autogobierno alcanzado dentro de un proceso de generalización de las Autonomías, y de la demanda del reconocimiento del carácter plurinacional del Estado así como de una verdadera autonomía política para cada nación integrada en el Estado español.

Otro acontecimiento de singular relevancia fue la firma del llamado Acuerdo de Estella/Lizarra por parte de los partidos políticos PNV, EA, IU y HB, y de las centrales sindicales ELA y LAB. Retomando el contenido del Plan Ardanza de 12 de marzo, se reclama el cese de las hostilidades por parte de ETA al tiempo que se plantea que el Estado acepte el acuerdo que alcancen los partidos políticos vascos en el proceso de pacificación de Euskadi.

Pocos días después de la firma del acuerdo, la banda terrorista ETA declaró una tregua indefinida. Las consecuencias de este anuncio son, sin duda, de un extraordinario valor. Se abre, al fin, un proceso negociador para alcanzar la pacificación de Euskadi sin el ruido de fondo de las armas.

Este nuevo marco de referencia dio pie para vincular este proceso con el debate ya existente sobre la reforma de la organización territorial del Estado español en su conjunto. Pero lo cierto es que tras unas primeras declaraciones que parecían querer vincular ambos procesos, los caminos se han separado.

En todo caso la tregua de ETA abre una puerta a la esperanza y exige un esfuerzo común para lograr que la paz sea una realidad.

### *1998, un año de normalidad institucional*

Si como decíamos se hace abstracción de lo que acaba de exponerse, y se contempla el funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, puede afirmarse que por debajo de los debates y acontecimientos a que hemos hecho referencia, el año 1998 ha sido un año de normalidad institucional generalizada, salvo contadas excepciones. Es más, y sin contar algunas frustraciones como la paralización del proceso de reforma del Senado, se han realizado progresos importantes en el desarrollo del Estado de las Autonomías, como ha sido la práctica

culminación del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143, el acuerdo alcanzado en relación a importantes transferencias en materia de enseñanza no universitaria (la culminación de las mismas supondrá un importantísimo proceso de traspaso de personal y recursos financieros), al tiempo que las Comunidades Autónomas han aprobado un volumen cuantitativa y cualitativamente importante de leyes. La conflictividad institucional ha sido reducida y ha continuado el desarrollo de la colaboración con especial significado en cuanto a la colaboración horizontal.

Surge entonces la pregunta ¿dónde debemos situar exactamente los problemas del Estado de las Autonomías? ¿Qué objetivos, qué procedimientos para su reforma? Pues por un lado asistimos a un encendido debate que cuestiona el propio modelo y reclama no ya relecturas sino reformas constitucionales, y por otro constatamos que el Estado de las Autonomías se desarrolla con vitalidad, tomando su savia y arraigando de forma que parece indestructible en el terreno constitucional.

En todo caso, parece evidente que el debate sobre el modelo de organización territorial impide, o cuando menos dificulta, la solución a los problemas estructurales del mismo modelo. Así, el avance en las fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones estatales y, en concreto, la reforma del Senado.

## Actividad de los órganos del Estado

### *Actividad legislativa*

1. Dentro de la actividad legislativa, debe destacarse en primer lugar la tramitación de la reforma de diversos Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas del artículo 143, siguiendo la línea de las reformas ya aprobadas en años anteriores de los Estatutos de Aragón y Castilla la Mancha. Se culminaron durante el año 1998 las reformas de los Estatutos de Madrid, Cantabria y Murcia, y prácticamente se concluyó la reforma de los Estatutos de Asturias, La Rioja, Islas Baleares y Castilla León, cuyos textos se publicaron en los primeros días de enero.

Se ha avanzado así en la desaparición de la distinción entre los dos niveles de autonomía que con un valor temporal impuso el artículo 148.2 de la Constitución. Puede afirmarse que tras veinte años de Constitución el sistema autonómico no sólo se ha generalizado sino que se ha homogeneizado en cuanto al marco estatutario respectivo.

El proceso de reforma de cada Estatuto de Autonomía ha sido, en general, rápido y poco conflictivo. La reforma se ha llevado a cabo en cada caso sobre la base de un acuerdo previo entre PP y PSOE al que se ha sumado en ocasiones IU. Los partidos regionalistas han mostrado más reticencias al defender que la reforma no satisfacía las reivindicaciones de mayores cuotas de autogobierno o el reconocimiento de ciertos signos de identidad.

Como hemos dicho, las diversas reformas se sitúan en la línea que ya avanza-

ron los procesos de reforma de los Estatutos de Aragón (1996) y Castilla-La Mancha (1997), procesos de los que dimos cuenta en los Informes de los años respectivos. Se combina la reforma institucional (facultad de disolver el Parlamento por el Presidente de la Comunidad, se elimina la prohibición de retribución fija a los Parlamentarios, se incrementa el número de Parlamentarios, se crean nuevas instituciones de rango estatutario como Consejos Consultivos o Defensores de los ciudadanos) con la competencial, ampliándose de forma sustancial el techo competencial anterior y reestructurando la formalización de las competencias asumidas.

Algunas notas singulares de especial relevancia que merece la pena sean destacadas son la no introducción de la facultad de disolución anticipada de la Cámara en el Estatuto de las Islas Baleares debido a los efectos que ello tendría sobre los Consejos Insulares, la especial regulación de los efectos de las consultas populares en el Estatuto de Castilla y León en relación al conflicto del Condado de Treviño, el debate en torno al Bable y su concreción en el artículo 4 del Estatuto de Asturias o la cláusula anti efecto frontera del artículo 46 del Estatuto de La Rioja.

## 2. La reforma de la LOREG y el cambio de fecha de las elecciones en 13 Comunidades Autónomas.

La ley Orgánica 3/1998 de 15 de junio, por la que se modifica la LOREG, acumula las elecciones autonómicas (en las 13 Comunidades Autónomas que las celebran simultáneamente) y locales, que debían celebrarse el último domingo de mayo, día 23, con las elecciones al Parlamento europeo, a celebrar el día 13 de junio.

La medida, lógica, no ha generado debate, y las elecciones parecen fijadas con carácter general para el día 13 de junio. Pero debe notarse que varios Estatutos de Autonomía prescriben que las elecciones se celebraran necesariamente el último domingo de mayo de cada cuatro años, por lo que la aplicación de la previsión de la ley orgánica 3/1998 supondría una modificación estatutaria por un cauce no permitido, sin que pueda subsanarse la contradicción con la simple reforma de la ley electoral autonómica.

## 3. Legislación ordinaria.

De la importante actividad legislativa, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, cabe destacar con carácter general que la misma no plantea problemas significativos de orden competencial, ni afecta a cuestiones propias de legislación concurrente. Como se señalará más adelante es significativo el número de órganos estatales con participación autonómica que se han creado en diversas leyes.

Con carácter singular puede mencionarse la importante ley 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa, que redefine y potencia la posición de los Tribunales Superiores de Justicia. La creación de los Juzgados unipersonales tal vez alivie el colapso del Tribunal de ámbito superior, y permite a su vez poner en marcha los recursos de apelación frente a las decisiones de aquellos. De la interpretación que se haga del recurso de casación y sus causas de inadmisión

dependerá, por lo demás, en buena medida, que los Tribunales Superiores de Justicia actúen como última instancia en la interpretación del derecho autonómico. Debe también destacarse la introducción de un recurso extraordinario de unificación de doctrina en derecho autonómico cuando el Tribunal posea varias secciones.

Desde otra perspectiva merece también destacarse la equiparación que se hace en la disposición adicional primera de los Territorios históricos del País Vasco con las instituciones parlamentarias, limitando la impugnación de su actividad a la relativa a cuestiones internas en materia de personal, administración y contratación. Por tanto, al negar a estas instituciones naturaleza administrativa, su actividad interna diversa de la anterior y su actividad externa puede quedar sin control jurisdiccional.

La ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, dictada como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, no ha cerrado, sin embargo, la disputa competencial, pues ha sido recurrida por el gobierno de Extremadura y por el Parlamento de Navarra.

Mención especial merece la disposición adicional tercera de la citada ley 6/1998, norma declarada básica, que establece que «las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995 de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto». Parece que de esta forma se quiere dar solución al problema de la regulación en materia urbanística en las ciudades de Ceuta y Melilla, aunque del propio tenor del precepto y de su significado no dejan de suscitarse problemas de más largo alcance, en particular en lo relativo al ámbito de la potestad reglamentaria de las Ciudades Autónomas.

La misma disposición adicional permite deducir de la misma que se insta al Estado para que legisle en materia urbanística para Ceuta y Melilla.

En todo caso es evidente que estamos ante un problema de carácter general que ahora se ha hecho evidente en relación a la materia urbanística pero que podrá reproducirse en los mismos términos en relación a otras materias en las que todas las Comunidades Autónomas hayan asumido la competencia legislativa.

#### 4. La previsión de órganos de participación autonómica.

Un número significativo de normas legales y reglamentarias crean o regulan órganos colegiados con funciones consultivas que integran a representantes de las Comunidades Autónomas. De este modo, se articula una de las posibles fórmulas para facilitar la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A modo de ejemplo, pueden citarse los Consejos Asesores creados en las leyes 11/1998 general de Telecomunicaciones, 24/1998 del servicio postal universal o 34/1998 del sector hidrocarburos. En todo caso, se trata de abrir la participación en Consejos Consultivos, pero no en las autoridades reguladoras con capacidad decisoria, como es el caso de la Comisión Nacional de la Energía, de la que es órgano asesor el Consejo creado en la ley de hidrocarburos.

### 5. Alguna expectativa frustrada.

A lo largo de 1998 también han desaparecido algunas iniciativas destacables. Así, cabe recordar que a inicios del año se presentó el acuerdo alcanzado entre Gobierno y Sindicatos para proceder a la reforma del Estatuto de la Función Pública. Reforma importante, que potenciaba el protagonismo sindical a través del valor reconocido a la negociación colectiva y que dejaba un notable marco de actuación a las Comunidades Autónomas.

El proyecto fue dictaminado por el Consejo de Estado, quien formuló algunas observaciones sustantivas en relación al mismo, apuntando una excesiva indefinición en lo que debía ser normativa básica. Por el contrario, el gobierno vasco se mostró crítico al entender que era en exceso desarrollado, y ELA-STV y la sindical gallega CIG también se opusieron por entenderlo lesivo de las competencias autonómicas.

En todo caso, lo que se presentó como uno de los grandes proyectos para el ejercicio de 1998 ha terminado por desaparecer.

### *Reales Decretos de traspasos*

El proceso de transferencias a favor de las Comunidades Autónomas se ha mantenido con notable vigor a lo largo de 1998, avanzándose de forma singular en la equiparación de niveles de traspasos a todas las Comunidades Autónomas en razón de su paralelo proceso de equiparación competencial, y concretándose alguna previsión singular como el traspaso de los medios para el control del tráfico y circulación de vehículos en Cataluña. Como temas comunes pendientes para el año 1999 ha quedado la discusión sobre las transferencias en materia de formación profesional, políticas activas del INEM, INSALUD, educación universitaria allí donde no se alcanzó el acuerdo en 1998 y medios materiales para la justicia. Otros temas tienen un horizonte más complejo, como por ejemplo el traspaso de los Paradores de Turismo, y en otros se ha avanzado en la discusión, como en materia de becas universitarias.

Sin lugar a dudas el proceso de traspasos más importante llevado a cabo en 1998 ha sido el relativo a la educación no universitaria, dado el importantísimo volumen de recursos materiales, financieros y personales que comporta. Así, a modo de ejemplo, puede indicarse que en el caso de Aragón el traspaso supuso transferir 67.204 millones de pesetas (se habían solicitado inicialmente 80.000), 12.000 profesores y 650 centros escolares, así como la responsabilidad sobre 180.000 alumnos.

El proceso relativo a este traspaso fue complejo, generando una confrontación singular en cada caso entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Administraciones Territoriales en relación a la determinación del coste efectivo del servicio. No obstante las tensiones, durante 1998 se lograron cerrar los acuerdos con las Comunidades Autónomas de Baleares, Aragón, Cantabria y la Rioja, quedando prácticamente cerrado el acuerdo con Madrid. No hubo acuerdo con Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Murcia, si bien en este

último caso se logró un acuerdo paralelo sobre la educación en la Comunidad Autónoma.

### *El Senado. Paralización del proceso de reforma.*

La actividad del Senado se ha desarrollado durante el año 1998 con normalidad e intensidad. Pero al mismo tiempo se han frustrado dos expectativas razonables en atención a su consideración de Cámara de representación territorial. No se celebró debate sobre el Estado de las Autonomías, y la ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado se paralizó, reabriéndose de hecho temas de discusión que ya parecían ya cerrados. De nuevo se abrió la discusión sobre la composición y funciones, y lo único que se dio por bueno fue el acuerdo sobre principios generales. Se retrocede, pues, al debate de 1997. La parálisis se demuestra por el hecho de que la última reunión de la Comisión se celebró los días 2 y 3 de junio.

Como aspectos positivos remarcables cabe citar la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la tramitación de proyectos de ley en materia de financiación autonómica, y los debates producidos con ocasión de las comparecencias de los Ministros de Sanidad («medicamentazo»), Administraciones Públicas (Pacto local) y Trabajo (plan de empleo).

### *Conflictividad jurisdiccional*

Durante 1998 la conflictividad ante el Tribunal Constitucional registró un relativo descenso respecto a la que se produjo en 1997 (de 60 conflictos se pasa a 49), si bien supone un notable incremento con respecto a los años anteriores (10 conflictos en 1994, 27 en 1995 y 22 en 1996).

De entre los conflictos del año 1998 sin duda merece ser destacado el conflicto positivo entre dos Comunidades Autónomas, concretamente el promovido por la Comunidad Autónoma de Cataluña frente a la Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón de 8 de agosto de 1997, y la posterior de 10 de febrero de 1998, relativas al derecho de retracto respecto de los bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza y adquiridos por la Generalidad de Cataluña, bienes relacionados en el Anexo de la última de las Órdenes citadas.

Por lo demás, los conflictos continúan articulándose de forma mayoritaria a través del recurso de inconstitucionalidad, teniendo por tanto como objeto una ley estatal o autonómica. Al mismo tiempo, se confirma también el recurso a la cuestión de inconstitucionalidad para plantear controversias competenciales ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto al análisis de las «partes» en conflicto (7 Comunidades Autónomas han acudido este año al Tribunal Constitucional; Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha en cuatro ocasiones, Cataluña en tres, Aragón, Extremadura y Navarra en dos), permite apuntar un cierto alineamiento político en los plantea-

mientos de los recursos, si bien este dato tampoco aparece como determinante, pues recurren Comunidades Autónomas con Gobierno del PP o donde existe un Gobierno de coalición o con el apoyo del PP.

Por lo que hace referencia a las Sentencias y Autos del Tribunal Constitucional dictados durante 1998 pueden destacarse algunos datos numéricos. Se han dictado 28 Sentencias en materia competencial (14 recursos de inconstitucionalidad, 8 conflictos positivos de competencia y 6 cuestiones de inconstitucionalidad). De estas Sentencias, algunas se refieren a asuntos de 1985, 1986 y 1987, si bien es verdad que otras resuelven cuestiones planteadas en 1992. En todo caso, la media del tiempo transcurrido es de 7,5 años, lo que es un tiempo a todas luces excesivo. Por último, también cabe mencionar el incremento de votos particulares (10 sentencias sobre 28 se han dictado por mayoría).

En relación a la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, dentro de una tónica general de continuidad, merecen destacarse algunas resoluciones. Así, la STC 173/1998 de 23 de julio, a propósito de la ley del País Vasco 3/1988 de 12 de febrero de Asociaciones. En dicha Sentencia se reconoce la competencia autonómica para legislar sobre determinado tipo de asociaciones (no sobre otras «similares» como reconoce la norma) que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma. Para ello el Tribunal Constitucional se adentra en el complejo tema de la delimitación del ámbito material de la Ley Orgánica en relación a los títulos competenciales autonómicos, diferenciando al efecto entre la regulación de los aspectos esenciales o desarrollo directo de un derecho fundamental considerado en abstracto, y la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho o el régimen jurídico del mismo. Lo primero corresponde a la Ley Orgánica, y lo segundo al legislador ordinario. Debe destacarse asimismo que la construcción del Tribunal se lleva a cabo en este caso a partir de una ley autonómica dictada sin la previa Ley Orgánica de referencia.

La STC 109/1990 resuelve el contencioso competencial originado a través de seis cuestiones de inconstitucionalidad promovidas frente a dos leyes del Parlamento catalán relativas a las competencias de las Diputaciones Provinciales y la financiación del Plan Único de Obras y Servicios. Más allá de otras cuestiones concretas, la STC reconoce la singularidad del régimen catalán a partir de la propia excepción contenida en el Estatuto de Autonomía y la ley de Bases. La consecuencia es que se reduce el contenido de los Planes provinciales, y se entiende que la autonomía provincial queda garantizada a través de la participación de los entes provinciales en la elaboración del PUOS.

La STC 13/1998 declara conforme al orden constitucional que la normativa estatal confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia. De esta forma se vincula el acto ejecutivo, resolver sobre el estudio de impacto ambiental, a la titularidad del proyecto, prescindiéndose de la titularidad competencial sobre la materia medio ambiente. Lo que parece es un claro acto de ejecución, en materia medio ambiental, pasa de esta forma a ser competencia de quien la ostenta sobre la obra pública sometida a dicho estudio.

Si la doctrina anterior puede ser cuestionada, lo mismo puede decirse en relación a la contenida en la STC 65/1998. En esta última el Tribunal Constitucional considera que una carretera de itinerario puramente autonómico puede ser considerada de titularidad estatal. Para ello se impone el título «obra de interés general «por encima del criterio hasta ahora sostenido basado en el carácter intra o intercomunitario de la carretera.

Por último, la STC 195/1998 debe ser destacada por su parte dispositiva, al declarar la titularidad de la competencia controvertida en favor de la Comunidad Autónoma recurrente y la inconstitucionalidad de la ley estatal, si bien la ley estatal no es declarada nula, pues se la declara válida hasta tanto sea desplazada por la normativa autonómica. De esta forma se pone en cuestión la propia doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad contenida en la STC 61/1997.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se refiere a las Sentencias publicadas entre julio de 1997 y junio de 1998. Se trata de un total de 58 sentencias, dictadas en su mayoría en relación a asuntos suscitados entre 1988 y 1990 (de nuevo el retraso es manifiestamente excesivo), y que tienen como objeto mayoritario actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas (las Comunidades Autónomas prefieren plantear conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional).

De entre este importante conjunto de Sentencias, cabe destacar por su trascendencia jurídica y la relevancia social que tuvo, la Sentencia de 7 de febrero de 1998 por la que se anuló la norma foral 8/1988 sobre incentivos fiscales a la inversión en sociedades, renta y transmisiones para empresas o particulares que operasen en el territorio foral.

## Comunidades Autónomas

Como ya hemos señalado, el año 1998 puede calificarse por lo que respecta a la actividad de las Comunidades Autónomas como un año de normalidad institucional, si excepcionamos el caso singular de Asturias o la difícil relación entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. En términos generales los gobiernos de coalición han funcionado también razonablemente, sin perjuicio de las lógicas tensiones coyunturales. Sólo en el País Vasco, y poco tiempo antes de la celebración de las elecciones, se rompió el gobierno de coalición.

Las instituciones autonómicas han funcionado sin particulares sobresaltos y con un notable ritmo de producción normativa, especialmente significativa si se tienen en cuenta que muchas de ellas se encontraban ya prácticamente en una fase de fin de legislatura.

### *Actividad normativa*

La actividad legislativa y reglamentaria durante 1998 ha sido destacable, tanto por su volumen como por las materias reguladas.

Las normas parlamentarias se han ocupado de temas de singular relevancia para la ordenación de la vida de los ciudadanos de la Comunidad, como son los temas urbanísticos (en buena medida como consecuencia de la STC 61/1997), de salud, medio ambientales, culturales, de ordenación farmacéutica, voluntariado o de Colegios profesionales y Fundaciones, así como en materia de derecho civil. En este último tema el Parlamento catalán aprobó tres importantes leyes adecuando el derecho de familia a la nueva realidad social, Código de familia, ley 9/1998, ley de uniones estables de pareja, ley 10/1998 y ley de situaciones convivenciales de ayuda mutua, ley 19/1998.

La aprobación de la Ley 14/1998 del Deporte por el Parlamento Vasco tuvo especial relevancia en un doble aspecto. Por un lado, supuso la introducción de Herri Batasuna en la vida parlamentaria, apoyando la tramitación y aprobación del Proyecto de ley. Por otro, al prever la posibilidad de crear selecciones deportivas autonómicas, motivó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno del Estado. Andalucía aprobó también su ley del Deporte y Cataluña ha anunciado su intención de tramitar una ley propia, al mismo tiempo que se pone en marcha en esta Comunidad una campaña para tramitar la ley del deporte en virtud de la iniciativa popular.

En materia tributaria destacan las leyes aprobadas por las Comunidades Forales. La Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó la ley 4/1998 de 6 de marzo de modificación de la ley 3/1989 de armonización, coordinación y colaboración fiscal, como consecuencia de la aprobación de la ley 38/1997 de modificación del Concierto económico, que supuso una notable ampliación de las capacidades normativas y exaccionadoras de las haciendas vascas. Navarra, por su parte, aprobó la ley Foral 22/1998 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y la ley Foral 23/1998 de modificaciones tributarias, que afecta a los impuestos sobre sociedades, patrimonio, sucesiones y sobre actividades económicas y modifica la ley Foral 10/1996 de régimen tributario de las Fundaciones.

Murcia, por su parte, aprobó la ley 7/1998 de 4 de diciembre de modificación de la ley 3/1990 de Hacienda de la Región de Murcia, y Extremadura aprobó la ley 9/1998 del impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas. Varias Comunidades Autónomas aprobaron leyes generales sobre tasas y precios públicos para adecuar el ordenamiento interno a la STC 185/1995.

Las Comunidades Autónomas han seguido con la práctica de aprobar paralelamente a la tramitación de las leyes de Presupuestos leyes de «acompañamiento». Si en 1997 fueron 10 las Comunidades Autónomas que recurrieron a esta técnica, en 1998 han sido 11 las que han aprobado la respectiva «ley de acompañamiento».

Las citadas leyes incluyen normas tributarias en materia de impuestos cedidos, mayoritariamente estableciendo o modificando deducciones sobre el IRPF o regulando tasas, adecúan normas y procedimientos para la entrada en vigor del EURO, y añaden un plural e inconexo abanico de normas sobre las mas variadas materias. Esta práctica, que ya censuramos en el Informe del año anterior, motivó que en el caso de Cataluña la oposición parlamentaria solicitara un Dictamen al Consejo Consultivo sobre la constitucionalidad de este tipo de práctica legis-

lativa. En el Dictamen de 28 de diciembre se censura fuertemente el abuso en la utilización de esta técnica legislativa, pero no se advierten motivos suficientes que permitan afirmar la inconstitucionalidad del proyecto de ley enjuiciado.

Por último debe destacarse el reconocimiento a Ceuta y Melilla de la capacidad para dictar normativa con eficacia externa en materia urbanística, de modo que se corrigen los efectos de la STC 61/1997 que pareció olvidar la situación singular de las ciudades autónomas al negar al Estado la competencia para dictar normativa urbanística con eficacia simplemente supletoria.

### *Conflictos*

Durante el año 1998 también se han desarrollado algunas relaciones conflictivas, ya sea Estado-Comunidad Autónoma o entre Comunidades Autónomas, así como algunos conflictos de naturaleza interna.

Dentro del primer grupo, conflictos Estado-Comunidad, cabe mencionar el proceso de aplicación del RD 1663/1998 de 24 de julio sobre exclusión de diversos medicamentos de la cobertura de la Seguridad Social. Dicha norma, que contó durante su tramitación con la oposición en el Consejo Interterritorial de Salud de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, fue posteriormente inaplicada de facto en dichas Comunidades, Navarra y Melilla. A través de la compensación con fondos autonómicos del coste de financiación de los medicamentos excluidos en las respectivas autonomías, se mantenía la validez de la norma pero se evitaban sus efectos para los ciudadanos de la respectiva Comunidad.

Otra relación de conflicto Estado-Comunidad Autónoma tuvo como objeto el régimen de la Televisión en la Comunidad Canaria. La aprobación del Pliego de Condiciones para adjudicar un futuro canal autonómico por parte de la Comunidad Autónoma fue impugnado por el Gobierno del Estado, al estimar que la televisión por ondas seguía configurada como servicio público estatal, por lo que la Comunidad Autónoma no podía conceder aquello sobre lo que no detentaba la titularidad.

La propuesta de regulación de la enseñanza de las humanidades en el conjunto del Estado provocó un grave enfrentamiento entre algunas Comunidades Autónomas y la Administración educativa estatal en relación, básicamente, a la enseñanza de la historia. El conflicto se recondujo a través de la creación de una Comisión de Expertos, presidida por el Sr. J.A. Ortega Díaz Ambrona, a la que se encomendó emitir un Dictamen técnico sobre la cuestión.

Por último, el intento de regular las condiciones del personal al servicio de la Administración de Justicia por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco también encontró la oposición estatal. El Estado defendió el carácter de cuerpo nacional de este personal con lo que impedía su traspaso.

Como conflicto interautonómico merece destacarse el duro enfrentamiento entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la de Castilla y León en relación al Condado de Treviño. Conflicto que tiene su vertiente jurídica en la respectiva

aplicación de preceptos estatutarios, el artículo 8 del Estatuto Vasco y la disposición transitoria séptima del Estatuto de Castilla y León.

El conflicto se agrava cuando se convoca en el Condado de Treviño una consulta popular, no autorizada, que con un 76,6% de participación, aprueba con el 68,14% de votos a favor apoyar la convocatoria de un plebiscito para expresar el destino territorial del Condado de Treviño. Al mismo tiempo se pone en marcha desde los municipios afectados el procedimiento estatutario para la segregación y celebración de un referéndum.

Mientras la Junta de Castilla y León y Diputación de Burgos se oponen al proceso y proponen alcanzar un acuerdo con el País Vasco para prestar los servicios necesarios a los Municipios afectados, desde el Parlamento Vasco se insta a su Gobierno a poner en marcha los mecanismos estatutarios propios para integrar al Condado de Treviño en el territorio de Álava.

El conflicto tuvo también su reflejo en la STC 132/1998 que anuló el Anexo de la Ley vasca 2/1989 de 30 de marzo de Carreteras en lo relativo a la inclusión en la Red Vasca de Carreteras de un tramo que discurre por el Condado de Treviño.

Por último, aún sin cerrarse el enfrentamiento, el Estatuto de Autonomía para Castilla y León incluyó una regulación específica en materia de consultas populares con clara vinculación al tema del Condado de Treviño. Regulación que contó con la oposición del País Vasco.

Especial significado tiene la continuidad del conflicto que enfrenta a las Comunidades Autónomas de Cantabria y la Rioja con la del País Vasco en relación a las actuaciones normativas de ésta última en materia fiscal. El conflicto se judicializa a través de los recursos interpuestos ante el Tribunal Superior de Justicia el País Vasco por Cantabria y La Rioja, recursos que serán rechazados por falta de legitimación, ya que la misma se reconoce tan sólo al Estado y a las Federaciones de empresarios, pero no a las Comunidades Autónomas limítrofes.

La judicialización también se manifestó a través de la importante y discutida Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1998 por la que se anuló la norma foral 8/1988 sobre ventajas fiscales, Sentencia en la que se interpretó el concepto de presión efectiva global.

La importancia dada al tema llevó a introducir en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Rioja la llamada cláusula anti efecto frontera (artículo 46). Dicha cláusula crea un mecanismo bilateral de negociación con el que se pretende que el Estado compense a la Rioja por el esfuerzo financiero que le suponen los efectos de deslocalización producidos por los regímenes fiscales forales.

Por último, como conflictos intraautonómicos, pueden destacarse algunos que afectan al tema de la lengua. Por un lado en la Comunidad Valenciana se avanzó en la solución del conflicto lingüístico con el Dictamen del Consell Valencià de Cultura de 13 de julio de 1998 y la Ley 7/1998 de 16 de septiembre de creación de la Academia Valenciana de la llengua, pero no se cerró definitivamente el tema al no alcanzarse un ulterior acuerdo sobre la elección de los 21 miembros de dicha Academia.

En Asturias, como se dijo, el reconocimiento del bable en el texto estatutario fue motivo de debate y enfrentamiento en el proceso de reforma estatutaria, sin que finalmente el artículo 4 del Estatuto le reconociera el carácter de lengua oficial.

En Cataluña la aplicación de la reforma de la ley de normalización lingüística se desarrolló sin mayores problemas en los aspectos relativos a la adopción de medidas de fomento o formalización de convenios. Tampoco suscitaron especiales reticencias otros Decretos de aplicación de carácter más coactivo, salvo el Decreto sobre cuotas lingüísticas en el cine, aprobado el 9 de septiembre de 1998, que si provocó un cierto debate social y parlamentario, al preverse la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento por remisión a disposiciones legales diversas de la propia ley de normalización. Al acercarse el momento de entrada en vigor de la norma, que tenía una vacatio de 6 meses, se ha reabierto el debate al constatarse la oposición de las grandes compañías productoras a aceptar el texto de la norma y, en concreto, su contenido sancionador.

### *Una preocupación generalizada. Las infraestructuras.*

El problema de la construcción y explotación de grandes infraestructuras constituye un motivo común de preocupación entre las Comunidades Autónomas. El nuevo marco de una concurrencia más abierta que se diseña en Europa tras la entrada en la UEM y la aprobación del EURO exige mayores niveles de competitividad. Y para lograr una buena posición de partida la inversión en infraestructuras adquiere una importancia extraordinaria.

La discusión Estado-Comunidad Autónoma adquiere en este punto una gran relevancia, teniendo en cuenta la necesaria aportación económica de recursos estatales y el carácter supracomunitario de la mayoría de estas grandes infraestructuras. Este carácter supracomunitario exige a su vez contar con las Comunidades Autónomas afectadas, lo que reclama algún mecanismo de coordinación entre todos los sujetos interesados. Así, por ejemplo, la construcción del AVE Madrid-Valencia, que dio lugar a contactos entre las dos Comunidades Autónomas y la Administración estatal, no puede olvidar que la mayor inversión corresponde a territorio de Castilla la Mancha, Comunidad Autónoma que también quiere intervenir en la determinación del trazado y fijación de paradas del futuro tren. Si tomamos los datos de la línea actual, 68 km corresponden a Madrid, 109 km a Valencia y 318 a Castilla la Mancha.

El debate sobre el Estado de la Nación celebrado el 14 de mayo de 1998 puso de manifiesto la importancia dada a este tema. La construcción del tren de alta velocidad, la discusión sobre la titularidad o financiación de autopistas o autovías, el debate sobre las formas de gestión de Puertos y Aeropuertos o la construcción de obras hidráulicas son temas que reaparecen en los debates parlamentarios de las Comunidades Autónomas.

Por idéntica razón se celebran de modo especial las inauguraciones de algunas de estas grandes obras, como la esperada Autovía Madrid-Valencia ó los 92 Km. de la Autovía Rías Bajas en Galicia.

## Relaciones de colaboración

La tendencia ya advertida en años anteriores relativa al incremento de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha desarrollado de modo muy significativo a lo largo del año 1998.

Por lo que respecta a los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla, se han publicado en el año 1998 un total de 566 Convenios, frente a los 366 del año anterior. Bien es verdad que la cifra tan importante del año 1998 puede relativizarse, en la medida en que algunos de estos Convenios se celebraron con anterioridad y, sobre todo, porque muchos de ellos suponen la formalización bilateral de un determinado programa previo, de modo que un mismo modelo se repite con pequeñas adaptaciones para cada Comunidad Autónoma. Confirma esta práctica el hecho de que en el mismo 1998 sólo se formalizara un verdadero Convenio de Conferencia sectorial.

Dentro de este conjunto de Convenios destaca a su vez el volumen de los mismos en materia de servicios sociales (190), Convenios que incorporan un importante conjunto de compromisos financieros en los que participan también en ocasiones las entidades locales.

Como dato novedoso a destacar se advierte un significativo desarrollo de las relaciones de colaboración horizontales entre Comunidades Autónomas. Colaboración no siempre formalizada según lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución, y que ha tenido como objeto diversos tipos de actuaciones. En este sentido, cabe mencionar la formalización de cuatro Convenios y un Protocolo en materia de carreteras colindantes e incendios (en el caso del acuerdo entre Castilla y León y Castilla-La Mancha finalmente se firmó un Protocolo), lo que es ya un dato relevante, pese a lo exiguo del número, si se tiene en cuenta la práctica inexistencia en años anteriores de Convenios formalizados.

Como ejemplos de colaboración horizontal no formalizada, práctica también en auge, cabe mencionar el encuentro que reunió a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, salvo Navarra, en la Rioja el 27 de febrero, encuentro del que surgió el Documento de San Millán de la Cogolla. En dicho texto se acuerda trabajar conjuntamente para buscar soluciones específicas en relación al reparto de fondos y ayudas estatales o europeas, obtener representación en la FEMP o intervenir en el proceso de reforma del Senado para reforzar la representación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

La Rioja y Galicia formalizaron un convenio sobre modelos de gestión administrativa (SGPA); el 24 de junio se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación para la Promoción Turística del Arco Mediterráneo, en el que colaboran las Comunidades Autónomas de Murcia, Valencia y Baleares; y, por último, cabe citar el Convenio Marco de colaboración transregional en materia de inmigración firmado por la Generalidad Valenciana, la Junta de Andalucía y la Diputación de Barcelona, siendo observadoras la Comunidad de Murcia y Baleares.

## Elecciones en el País Vasco

Las elecciones al Parlamento Vasco se convocaron para el 25 de octubre de 1998. El lehendakari Sr. Ardanza había ya anunciado que no se presentaría a la reelección, y recibió el reconocimiento mayoritario a su labor por parte de las fuerzas políticas vascas.

Las elecciones se convocan y preparan en un clima de creciente tensión, dominado por la violencia terrorista de alta y baja intensidad, el acoso y asesinato de concejales del Partido Popular, la encarcelación de la Mesa de HB y el cierre del Diario Eguin. Bien es verdad que al mismo tiempo el Gobierno de coalición autonómica (PNV, PSE, EA) funcionaba con relativa normalidad, hasta el mes de julio en que el PSOE abandona el Gobierno, y que se desarrollaban diversos tipos de negociaciones, se creaban foros, se buscaban terceras vías. La vida política y ciudadana experimentaba una fuerte ebullición ante la próxima contienda electoral.

El hecho sin duda trascendente y de gran importancia es que tras el Acuerdo de Estella/Lizarra ETA declaró una tregua indefinida el 16 de septiembre. De este modo, por primera vez en el período Constitucional, las elecciones vascas se iban a celebrar sin la amenaza de la violencia terrorista.

Los antecedentes inmediatos y la declaración de la tregua por parte de ETA otorgaron a las elecciones vascas una importancia crucial. Se abrió un período de negociación en busca de una paz definitiva en el que la posición de las respectivas fuerzas políticas era de enorme trascendencia.

Estas circunstancias pueden explicar que la campaña electoral se centrara en los grandes temas propios del autogobierno, de la realidad nacional de Euskadi y su relación o encaje en el Estado español, siendo marginal el debate sobre la obra realizada por el Gobierno saliente o sobre políticas concretas de futuro. Se discute sobre lo vasco y lo español, sobre «lo constitucional» frente a «lo nacionalista». De este modo se termina por fraguar una nítida divisoria entre partidos nacionalistas y partidos de ámbito estatal, con la excepción de IU-EB que intentó una tercera vía que en el fragor de la batalla le llevó a un rotundo fracaso. No eran momentos para matices ni para buscar equilibrios.

Las expectativas generadas por el proceso electoral eran muy grandes. Una de las incógnitas era la relativa al nivel de participación y sus efectos sobre los resultados finales. Todo parecía indicar que la intensidad de la campaña, la conciencia social generalizada de que eran unas elecciones de especial importancia, favorecería una alta participación. Pero, ¿a quién beneficiaría?

Finalmente las elecciones se celebraron sin incidentes y con una ejemplar organización que permitió dar los resultados oficiales en brevísimo tiempo. Como se había previsto el nivel de participación fue alto (10,3 puntos por encima de las elecciones de 1994). El resultado favoreció a los partidos que más se habían significado en el debate constitucionalismo versus nacionalismo. El Partido Popular logró un avance muy importante en número de votos y escaños, subiendo también en votos y escaños PSOE y EH. El PNV sufría un ligero retroceso, mientras que EA y, especialmente UA y IU-EB, cosechaban unos malos resultados.

Tratando de hacer una lectura más general podría concluirse que en relación a los grandes bloques político-ideológicos la situación se mantuvo estable. Las fuerzas nacionalistas aventajan en apoyos electorales a las no nacionalistas (54% versus 44%), mientras que los partidos de centro derecha (57%) mantienen su ventaja respecto a los de izquierda (41%). En estas grandes cifras, los datos demuestran una notable continuidad con la situación anterior. Podría, pues, concluirse que nada ha cambiado.

Pero la realidad es muy otra, y está determinada no tanto por los resultados electorales como por los Acuerdos previos de Estella/Lizarra. Este acuerdo propicia un nuevo posicionamiento de EH, favorable a participar en la vida institucional. Como consecuencia, se constituirá un gobierno de coalición PNV-EA que contará a su favor con el apoyo de EH.

Se inicia así una nueva andadura en la vida política vasca, dirigida ahora desde el Gobierno por el nuevo Lehendakari Sr. Ibarretxe. Los retos que deberán afrontarse son de extraordinario calado. Y mientras tanto, se advierte ya la importancia de un nuevo proceso electoral, las elecciones municipales y forales de junio de 1999.

### Administración local. Pacto local y Carta Municipal.

El año 1998 ha sido testigo de la firma del llamado Pacto local, en el que las grandes ausentes han sido las Comunidades Autónomas. Por esta razón, el contenido del Pacto no afronta lo que son los grandes retos de la reforma del régimen local, esto es, su financiación, la atribución de competencias sectoriales y la redefinición de las estructuras territoriales locales.

El Pacto local se concretará de este modo en aquello que Estado y entes locales pueden acordar, si bien, como señalaremos, alguno de estos acuerdos inciden de forma directa en intereses de las Comunidades Autónomas.

Por un lado del Pacto surge un Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales; por otro, en desarrollo de lo previsto en el Documento de 29 de julio de 1997 sobre Medidas para el desarrollo del Gobierno local (comentado en el Informe del año pasado), se acuerda tramitar diversas reformas legislativas, relativas a reformas institucionales sobre el gobierno local, que deberán recogerse en la legislación del régimen electoral general y en la ley de bases del régimen local, y otras con las que incrementar las competencias locales en materias de titularidad estatal (educación, derecho de reunión, seguridad ciudadana, tráfico y circulación de vehículos, aguas). Incremento competencial que suele concretarse en el reconocimiento de un derecho de participación de los entes locales en órganos o procedimientos estatales.

Mención aparte merece el proyecto de reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional para introducir el llamado recurso en protección de la autonomía constitucional, de modo que a través del mismo se permita a los entes locales acudir ante el Tribunal Constitucional en demanda de protección de su auto-

mía local impugnando las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas. Recurso al que se ha dotado de una naturaleza híbrida, pues no responde plenamente ni a la naturaleza de un recurso subjetivo ni a la de uno objetivo. Los problemas técnicos que podrán surgir en la aplicación de esta nueva figura son, sin duda, notables.

Por lo que hace referencia a la legitimación, singular en su configuración por esta naturaleza híbrida ya mencionada, se trata de limitar el número de entidades que pueden plantear el recurso, sin duda por el temor a una avalancha sobre el Tribunal Constitucional. Se exige así que el recurso lo planteen un número de municipios o provincias que representen una determinada población, según se impugne una ley estatal o autonómica. Los acuerdos para impugnar pueden plantear notables problemas dentro de los propios municipios, sin que por otro lado quede claro el contenido del acuerdo, pues puede discreparse sobre qué se impugna en concreto y en base a qué argumentos. En definitiva, la regulación actual del recurso deja abiertos muchos interrogantes.

Desde una perspectiva más política, lo cierto es que las Comunidades Autónomas ven como surge un nuevo sujeto con capacidad de impugnar sus leyes ante el Tribunal Constitucional. Este hecho supondrá que en la tramitación de las leyes entre en escena, fuera del Parlamento, un nuevo sujeto político.

El proyecto de ley también afecta a las instituciones comunitarias, pues se implica en el recurso a los órganos consultivos autonómicos, los cuales deberán emitir preceptivamente un dictamen previo a la interposición del recurso.

Precisamente por esta incidencia directa en intereses de las Comunidades Autónomas, el Consejo de Estado destacó que debió haberse contado con las mismas en la elaboración del Proyecto de ley de referencia (Dictamen 2484/1998).

Como ya hemos señalado, el Pacto local lleva en su espíritu la necesidad de completarse con el proceso de reordenación interna de competencias entre la Comunidad Autónoma y sus entes locales. Pero este proceso depende de los acuerdos que puedan alcanzarse en el seno de cada Comunidad Autónoma. Durante el año 1998 se han advertido ya algunas iniciativas autonómicas en este sentido en Andalucía, Galicia o La Rioja.

Como dato curioso cabe mencionar que la culminación de la reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional en relación al recurso de protección de la autonomía local supondría que Ceuta y Melilla podrían acudir al Tribunal Constitucional en garantía de su autonomía local, mientras que no pueden acudir al mismo en defensa de su autonomía como Comunidad Autónoma.

Una mención especial merece la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona, tras un largo y laborioso procedimiento de tramitación, que se inició formalmente por un acuerdo del Gobierno autonómico a propuesta de una Comisión mixta Ayuntamiento de Barcelona/Generalidad de Cataluña, sobre la base de un texto aprobado por unanimidad en el propio Ayuntamiento. Al margen de su contenido que incorpora novedades organizativas y de carácter competencial, debe destacarse que se difiere su entrada en vigor a lo que determine la

ley de bases de régimen local. La ley básica deberá, pues, incorporar en su estructura el reconocimiento de lo singular. Por otra parte, hay temas desgajados de la propia Carta al afectar a materias sectoriales de competencia estatal (justicia, seguridad, financiación).

En relación a la ley de Capitalidad para Madrid persisten las discrepancias y durante el año 1998 no se advierte ningún avance.

## Unión Europea

Las cuestiones relativas a la Unión Europea han estado dominadas por la ratificación del Tratado de Amsterdam mediante la LO 9/1998, acontecimiento que mereció muy escasa atención política y mediática, y la aprobación de dos leyes relativas al EURO, la ley 46/1998 y la LO 10/1998, ley esta última que modificó el artículo 14 de la LOFCA.

La reforma del Tratado de la Unión por el Tratado de Amsterdam afecta a las Comunidades Autónomas en diferentes aspectos y con diversa intensidad. La modificación con una incidencia más directa es la relativa al Comité de las Regiones, que se potencia ligeramente, al dotarlo de mayores competencias de autoorganización y aumentar algunas de sus competencias. Un influjo indirecto se deriva del incremento competencial de la Unión, lo que repercutirá en una posible disminución interna de las competencias autonómicas.

El ingreso en la UEM y la aprobación del EURO supusieron la creación, por parte de las Comunidades Autónomas, de Comisiones o Comités de adaptación a la moneda europea, así como la aprobación de disposiciones específicas sobre esta materia.

Pero más allá de estos reflejos normativos, la entrada en vigor del EURO genera una nueva dinámica de competitividad empresarial que no puede dejar indiferentes a las Comunidades Autónomas. Este reto de competitividad llevará a demandar desde las Comunidades Autónomas mayores recursos económicos, mayores inversiones en infraestructuras, con el fin de disponer de un mejor instrumental para poder incidir sobre la vida económica de la región y hacer frente a esta nueva situación. El debate sobre el modelo de financiación no será ajeno a esta cuestión. A su vez, las Comunidades Autónomas entran de este modo en concurrencia en el ejercicio de sus competencias para coadyuvar al desarrollo del propio territorio en un entorno más competitivo. Ejercicio competencial que deberá ser respetuoso con las reglas de mercado, reglas que cada vez tutela con mayor interés la propia Unión Europea.

El tema de mayor trascendencia política ha sido, sin embargo, la aprobación por la Comisión de la llamada Agenda 2000, en la que se tratan cuestiones relativas a reglamentos agrícolas, reglamentos relativos a los fondos estructurales y al fondo de cohesión, instrumentos de preadhesión y las perspectivas financieras para el período 2000-2006, así como los informes sobre la aplicación del acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y el Reglamento sobre las garantías de préstamos.

El texto de la citada Agenda 2.000 abrió una discusión dentro de los países de la Unión europea, sin que se llegara a un acuerdo, reenviando el tema al Consejo europeo extraordinario a celebrar los días 24 y 25 de marzo.

En relación al concreto punto del los fondos estructurales, y más en concreto de los fondos de cohesión, la discusión comunitaria tuvo un importante reflejo interno al conocerse la posición de algunos países europeos favorables a reducir su participación en los presupuestos de la Unión y reducir los fondos, en particular, la cuantía de los fondos de cohesión a favor de España. Las Comunidades Autónomas ven con gran preocupación que pudiera reducirse esta aportación, instando al Gobierno a que defienda su mantenimiento en la línea diseñada en el propio texto de la Agenda 2.000.

Una atención especial merece sin duda el análisis de la evolución de la participación ascendente de las Comunidades Autónomas en la Unión europea, cuestión que había generado unas razonables expectativas optimistas tras la aprobación de la ley 2/1997 y el Reglamento interior de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión europea.

Las expectativas se han visto, sin embargo, en parte defraudadas, y han surgido nuevos conflictos que ponen en evidencia los defectos generales del sistema.

La decepción deriva de la constatación de que a través de la Conferencia para asuntos europeos no se lleva a cabo el seguimiento ni el impulso necesario sobre las Conferencias Sectoriales en los temas relativos a la Unión europea. Por otro lado, en lo concerniente a la participación externa, si bien ha comenzado a desarrollarse la presencia autonómica en los Comités de la Comisión, lo que es un dato positivo, también es verdad que no se ha querido avanzar más y regular tal participación de forma general.

Igualmente frustrante para las Comunidades Autónomas ha sido el desarrollo del debate en torno a la participación de las mismas en el Consejo. A pesar de la presión ejercida con la aprobación de dos Proposiciones de ley en las Cortes Generales (PNV y EA, 4 y 23 de marzo) favorables a esta participación, la resistencia del Ministerio de Asuntos Exteriores a avanzar en esta dirección ha mantenido las negociaciones estancadas.

La relación conflictual se ha producido de un modo significativo en relación a la utilización del mecanismo impugnatorio previsto en el Acuerdo de 1997 sobre participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el TJCE. La pretensión de la Comunidad Andaluza (apoyada por las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y Extremadura) de impugnar el Reglamento 1638/98/Consejo de 20 de julio, relativo a la Organización Común de los Mercados del Aceite, ha puesto en evidencia los problemas subyacentes en materia de participación de las Comunidades Autónomas en la definición de la posición del Gobierno español y la defensa de unos intereses no siempre comunes. Algunas Comunidades Autónomas no se sintieron escuchadas ni defendidas, y optaron por acudir a la vía del recurso jurisdiccional frente a una resolución comunitaria que entendían lesionaba sus intereses. El Gobierno del Estado se molestó por tal proceder e impidió que la tramitación del recurso prosperara.

Más allá del problema concreto, de los argumentos de las partes implicadas, y de los problemas propios de la tramitación y solución a la petición de interponer el recurso, el conflicto que enfrentó al Gobierno del Estado con las Comunidades Autónomas y el hecho de que plantearan sin éxito la interposición de un recurso frente a un acto comunitario pone de manifiesto la insatisfacción de estas últimas en el momento de hacer llegar su postura ante la toma de decisiones comunitarias y la debilidad ulterior para defenderse ante las mismas, cuando se trata de cuestiones que les afectan de modo directo y tal vez singularizado.

Desde la posición del Gobierno del Estado se ve, por contra, con preocupación una fragmentación de la posición estatal cuando se diseña una estrategia negociadora de conjunto. El cauce de concertación para resolver este problema, sin duda complejo, que debería ser la Conferencia de Asuntos europeos, parece en todo caso que no ha sido, al menos hasta el presente, la solución adecuada.

Otro hecho a tener en consideración por sus consecuencias futuras es que en desarrollo del Acuerdo del Consejo de diciembre de 1997, relativo al Código de conducta en materia de fiscalidad empresarial, la Comisión adoptó una Comunicación en la que expone como aplicará las normas en materia de ayudas estatales a las ayudas a empresas de naturaleza fiscal. Basándose en los criterios establecidos, la Comisión reexaminará todos los regímenes fiscales vigentes en los Estados miembros y, por tanto, también las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas. Este hecho puede tener consecuencias en el desarrollo del conflicto fiscal a que antes nos hemos referido y que enfrenta a Comunidades Autónomas limítrofes con sistemas fiscales diferenciados.

La bilateralidad en el tratamiento de los temas europeos adquiere relevancia con la constitución en junio de una Comisión bilateral Estado-Generalidad de Cataluña para asuntos europeos. Órgano que, hasta este momento, tan sólo existía en el País Vasco.

Por lo que hace referencia al Comité de las Regiones, el inicio del segundo mandato no ha supuesto novedades especialmente relevantes, siendo lo más destacable el propio proceso de renovación de la institución. En este punto cabe mencionar la designación del Sr. Fraga Iribarne como Presidente de la Delegación española del Comité de las Regiones por un período de dos años, representando así a los 42 miembros españoles (21 titular y 21 suplente).

### Financiación autonómica

El año 1998 ha estado marcado por las dificultades en la aplicación del modelo aprobado a finales de 1996, y por los debates suscitados tanto por la reforma del IRPF como por el tema de los saldos fiscales.

En cuanto a la aplicación de la reforma de 1996 lo cierto es que los resultados no han sido en muchas ocasiones los esperados, mientras que la corresponsabilidad fiscal ha tenido un desarrollo limitado, pues las Comunidades Autónomas no han hecho uso de su capacidad normativa sobre la tarifa del IRPF, ejercitando únicamente su poder normativo en relación a las deducciones.

A lo largo de todo el año se desarrolló el debate sobre la incidencia de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica, reforma que vio la luz al final del ejercicio, concretamente mediante la ley 40/1998 de 9 de diciembre. A la vista de la solución final dada al tema cabe señalar que la reforma no afecta al tramo autonómico, manteniéndose la competencia normativa sobre la tarifa y deducciones. Más conflictivo puede ser el tema desde la perspectiva de la incidencia recaudatoria de la reforma, pues en principio cabe pensar que los efectos de la misma se traducirán en una reducción desigual de los ingresos por Comunidad Autónoma. Bien es verdad que este efecto negativo podría quedar compensado o superado si la reforma tuviera un impacto positivo muy significativo sobre la actividad económica. Pero este es un dato incierto.

El debate sobre la balanza fiscal, impulsado desde Cataluña, adquirió un lugar destacado, pues a través del mismo se pretendía medir o hacer visible el grado de solidaridad entre territorios. Lo cierto es que poco se ha avanzado en relación a esta cuestión, y por ello parece necesario formular algunas cuestiones previas que tal vez permitan, una vez resueltas, avanzar en la resolución del tema de fondo. Concretamente debería acordarse un marco metodológico común previo para trabajar con magnitudes homogéneas y, a continuación, acordar qué desequilibrios negativos parecen razonables, pues tales desequilibrios son inherentes en un sistema de financiación que incluye el principio de progresividad. Otra cosa es que la magnitud del desequilibrio no sea asumible.

Por último, el propio desarrollo de las discusiones sobre financiación autonómica que ha tenido lugar a lo largo de 1998 exige también integrar en la agenda de los temas a abordar la necesaria reforma de la articulación institucional del debate. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas ha puesto ya en evidencia una serie de problemas en su propio funcionamiento que reclaman una reforma en profundidad del mismo.

*ANEXO: Declaración de Barcelona, Acuerdo de Gasteiz, Acuerdo de Santiago de Compostela y Declaración de Mérida.*

## DECLARACIÓN DE BARCELONA

Con la mirada puesta en el futuro, y, al mismo tiempo, inspirándonos en otras iniciativas de este siglo (la Triple Alianza de 1923 o la Galeuzca de 1933); el Bloque Nacionalista Galego, Partido Nacionalista Vasco y Convergència i Unió, reunidos en Barcelona,

### DECLARAMOS QUE:

- Al cabo de veinte años de democracia continúa aún sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional.
- Durante este período hemos padecido una falta de reconocimiento jurídico-político, e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado.
- Este reconocimiento, además de justo y democrático, resulta absolutamente necesario en una Europa en proceso de articulación económica y política y que, además, apunta, a medio plazo, hacia una redistribución del poder político entre sus diversas instancias y niveles. Una Europa cuya Unión debe basarse en el respeto y la vertebración de los diversos pueblos y culturas que abarca.
- Y lo es, también, en un mundo cada vez más interdependiente, sobre el cual pesa la amenaza de la uniformización.

Por todo ello creemos que hay que abrir una nueva etapa en la cual se produzca por parte del Estado y de Europa el reconocimiento de nuestras realidades nacionales y se obtenga el poder político suficiente para poder ofrecer nuestras propias respuestas a los retos del siglo XXI.

### Y ACORDAMOS:

- Hacer un llamamiento a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad.
- Ofrecer a Europa y al mundo nuestras propuestas en defensa de la diversidad. Encabezar la política de las identidades, y de su convivencia positiva y creativa.
- Organizar de manera sistemática el intercambio de información, opinión y colaboración entre las gentes y sectores de la ciudadanía activos en los ámbitos intelectual, cultural, educativo, profesional y empresarial, con el objetivo de dialogar acerca de nuestras propuestas y difundirlas.

- Establecer un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre: lengua y cultura; fiscalidad y financiación pública; símbolos e instituciones; presencia en la Unión Europea y sobre otras cuestiones que acordemos.

Por ello y para todo ello estableceremos una relación estable y permanente entre nuestras tres fuerzas políticas; una estructura abierta que permita llevar a cabo las actuaciones conjuntas que requieran los objetivos declarados y acordados.

Finalmente, nos comprometemos a continuar trabajando y desarrollando los temas que hemos comenzado a abordar en este primer encuentro tripartito, en las reuniones que este mismo año celebraremos en Bilbao, en septiembre y en Santiago, en octubre.

*Barcelona, 16 de julio de 1998*

## ACUERDO DE GASTEIZ

Las formaciones políticas que suscribimos la Declaración de Barcelona el pasado 16 de julio hemos iniciado un camino en común cuyo objetivo básico es la asunción de la pluralidad nacional en el ámbito del Estado con el reconocimiento jurídico-político, social y cultural de nuestras respectivas naciones. Para ello entendemos necesario avanzar en una nueva cultura política respetuosa con la diversidad de identidades, y que apueste por su convivencia positiva y creativa en el marco de la plurinacionalidad. En definitiva, tres nacionalismos solidarios, con una apuesta de colaboración entre nosotros, y ofertando un proyecto abierto de cooperación basado en el respeto mutuo.

En el documento de trabajo de la reunión de Barcelona se hacen patentes nuestras posiciones sobre el proceso del desarrollo autonómico producido en los últimos años, sobre la necesidad de remover los obstáculos que impiden el reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado español y sobre los efectos políticos que se derivan de dicho reconocimiento en cuanto a redistribución de soberanía y poder. En dicho documento también se avanza en el análisis de la implicación que la construcción europea supone en relación a nuestra acción política y se hacen propuestas con respecto a ello.

Asimismo en Barcelona hemos acordado una Declaración en la que, además de reafirmar el carácter nacional de nuestros pueblos y de enunciar la necesidad de impulsar este reconocimiento y adaptarlo a la nueva realidad de una Europa en proceso de articulación y a un mundo cada vez más interdependiente, básicamente establecemos:

- Llamar a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política promotora y respetuosa con la plurinacionalidad y la diversidad.
- Ofrecer a Europa y al mundo nuestras propuestas en defensa de la diversidad y de la convivencia positiva y creativa de identidades.

- Organizar de manera sistemática el intercambio de ideas y la colaboración entre agentes y sectores de nuestras sociedades al objeto de dialogar sobre estas propuestas y difundirlas.
- Elaborar un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre algunas materias que entendemos importantes para reforzar el reconocimiento de la plurinacionalidad y de la nueva cultura política que propugnamos.

También en Barcelona hemos establecido la necesidad de una cooperación permanente y estable entre nuestras tres formaciones como método para avanzar en los objetivos definidos.

Curiosamente, la reacción desde el centralismo español representado fundamentalmente en el PP y el PSOE, acompañada desde algunos ámbitos periodísticos, ha sido de rechazo frontal de la reflexión con acusaciones de *frentismo* y *radicalidad*. Reacción carente de sentido en la medida en la que la Declaración de Barcelona subraya la necesidad de avanzar en una cultura política en la que el enfrentamiento abierto sea sustituido por la colaboración y, el frentismo por un acuerdo para la concepción de un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad desde el respeto mutuo. Esta respuesta nos reafirma más todavía si cabe en la necesidad de subrayar el llamamiento llevado a cabo en Barcelona a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y, para promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad.

Por otro lado ha habido diversos posicionamientos públicos y privados de partidos políticos, tanto desde Catalunya, Euzkadi y Galiza, como desde otros territorios del Estado, en el sentido que comparten nuestra visión de la concepción del mismo, de la construcción europea, y apoyan esa nueva cultura política. Esto nos lleva a la necesidad de compartir y coordinar con las fuerzas que aceptan esa nueva cultura el impulso de la misma.

Es por todo ello, por lo que entendemos necesario continuar el camino de colaboración entre nuestras fuerzas políticas, que concrete y vaya tejiendo una cooperación concreta que desarrolle la Declaración de Barcelona como marco programático general para las tres formaciones políticas, y que al mismo tiempo vaya enriqueciendo la reflexión y la colaboración con el resto de formaciones políticas que comparten con nosotros la aspiración del reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado desde la asunción de la nueva cultura política de respeto a la pluralidad y diversidad. Por esta razón en Gasteiz,

#### ACORDAMOS:

Establecer una coordinación política permanente en el Congreso de los Diputados y en el Senado, a través de la constitución de un órgano de coordinación integrado por una representación de cada una de nuestras formaciones políticas, al objeto de exponer las diversas posiciones políticas de los partidos, tratando de alcanzar una posición común en propuestas, en enmiendas y en la negociación

con los diversos grupos parlamentarios, en aquellas materias y que constituyen a nuestro entender aspectos importantes para el desarrollo del carácter plurinacional del Estado. Asimismo, y al objeto de concretar esta coordinación en aspectos específicos, se constituyen tres grupos de trabajo sobre las materias que a continuación se reseñan: aspectos constitucionales –Tribunal Constitucional–, posición nacionalista en los diferentes organismos del Estado cuya composición emana del Parlamento, y Política de Defensa y Exterior.

Una propuesta conjunta sobre los mecanismos de participación de nuestras respectivas naciones en el proceso decisional de la Unión Europea que incorpore el modelo plurinacional a la traslación de la capacidad de decisión del Estado en las diferentes instituciones europeas. Dicha propuesta será incorporada como propuesta programática común a los distintos programas electorales de las distintas opciones nacionalistas o en las que figure algún partido nacionalista para las próximas elecciones europeas, así como a los programas electorales que CiU, PNV y BNG presenten a las elecciones a Cortes Generales.

Establecer mecanismos de coordinación parlamentaria en el Parlamento Europeo entre diputados representantes de naciones sin Estado, que analizará propuestas legislativas, fijará posiciones comunes y llevará a cabo iniciativas parlamentarias conjuntas.

Constituir un grupo de trabajo del ámbito de la lengua y la cultura compuesto por representantes de cada una de nuestras formaciones políticas al objeto de elaborar un plan de trabajo conjunto en los campos de la política lingüística, de la política cultural y de la política deportiva, con un guión definido, dirigido a obtener el reconocimiento efectivo de la realidad plurilingüística y pluricultural del Estado y a trabajar en aquellos aspectos de nuestras situaciones lingüísticas, culturales y deportivas respectivas susceptibles de un análisis y desarrollo común.

Constituir un grupo de trabajo compuesto por representantes de cada una de nuestras formaciones políticas, al objeto de elaborar un programa común y un plan de trabajo sobre fiscalidad y financiación pública, en la medida en la que nuestras formaciones políticas entienden que un proceso de auténtica redistribución del poder político como es el autogobierno comprende necesariamente el apartado de política fiscal (ingresos) y de financiación.

Establecer un mecanismo de coordinación permanente entre las fundaciones y asociaciones culturales comprometidas en la defensa de la identidad nacional de nuestros países, impulsando vías de encuentro y relación entre los mismos.

*Gasteiz, 16 de septiembre de 1998*

## ACUERDO DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Con la celebración de este encuentro en Santiago de Compostela las organizaciones políticas firmantes de la declaración de Barcelona concluimos el primer ciclo de encuentros tripartitos a los que inicialmente nos habíamos comprometido.

do para realizar una reflexión profunda sobre una cultura política acorde con el reconocimiento de nuestras realidades nacionales.

El trabajo desarrollado hasta aquí ha permitido abrir un debate respecto de la necesidad de resolver la articulación del Estado español como plurinacional.

El llamamiento efectuado en la Declaración de Barcelona a compartir y dialogar sobre una nueva cultura política acorde con el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, los posicionamientos hechos públicos por diferentes instancias políticas y sociales, así como el proceso de paz abierto en Euskadi, marcan a nuestro modo de ver el inicio de una nueva etapa política.

Los acuerdos de Barcelona en julio, de Gasteiz en septiembre, y ahora de Santiago de Compostela, abren un proceso de trabajo conjunto, medido y calculado, con determinación pero sin precipitaciones, hacia una nueva etapa política en el Estado y la consecución de una futura unión de la Europa de los Pueblos. Levantamos unánime y solidariamente nuestras voces para construir, conjuntamente con todos los pueblos del Estado, el nuevo edificio peninsular y europeo en el que nuestras naciones puedan ejercer libre, soberana y solidariamente el poder que les corresponde para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico sostenible, bienestar social y florecimiento cultural en un modelo de articulación adecuado de sus derechos e intereses con criterios democráticos de libertad, paridad y reciprocidad.

Nuestras formaciones colaborarán en la constitución de un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad y en el respeto a los ámbitos democráticos de decisión de nuestras respectivas naciones.

En el momento en el que se cumple el XX aniversario de la Constitución española de 1978, consideramos que es necesaria una reflexión a fondo respecto a su lectura, desarrollo y aplicación en estos dos decenios, tenemos la certeza de que esta reflexión ha de conducir a la necesidad de proceder a una relectura enriquecedora de la Constitución que garantice el reconocimiento jurídico-político de nuestras respectivas realidades nacionales, sin excluir plantear su reforma. También ha de servir para promover la asunción de estas realidades a nivel social por los ciudadanos del Estado. En el diálogo y debate necesarios para tal fin estimamos que deben tratarse como cuestiones cardinales:

- El carácter plurinacional del Estado.
- La necesidad de una nueva actitud frente a la diversidad cultural y lingüística.
- La plasmación de esta diversidad en los símbolos y las instituciones.
- La estructuración competencial que haga políticamente efectivo el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado.
- La adecuación de los modelos de financiación pública a las necesidades que tenemos de gobernar en función de cada realidad nacional.
- El análisis del papel del Senado y su adecuada reforma, así como de otros órganos institucionales.
- La presencia en la Unión Europea y en el ámbito internacional acorde con el reconocimiento jurídico-político de nuestras naciones.

Continuando el plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones en este Encuentro de Santiago de Compostela.

## ACORDAMOS:

Formalizar la cooperación permanente y estable entre nuestras organizaciones como foro de encuentro que permita llevar a cabo las actuaciones conjuntas que requieran los objetivos acordados en las reuniones de Barcelona, Gasteiz y Santiago de Compostela. Mantendremos asimismo un intercambio de información, opinión y colaboración con otros partidos y organizaciones del Estado español y con los diferentes sectores de la ciudadanía interesados en un diálogo sereno y creativo sobre una nueva cultura política acorde con esta comprensión plurinacional y plurilingüe del Estado.

En este sentido, cada una de las formaciones de este foro impulsará dicho intercambio y diálogo, como mínimo, con los partidos y organizaciones de su ámbito nacional y con aquellos con los que mantenga una relación de coalición.

Constituir un órgano de colaboración política permanente integrado por una representación de cada una de nuestras formaciones políticas en los respectivos Parlamentos gallego, vasco y catalán que se reunirá cuando lo consideren necesario sus representantes y ordinariamente al inicio de cada curso político.

La perspectiva de colaboración se centrará en una triple dirección:

Como intercambio de experiencias, propuestas e iniciativas.

Como instrumento que permita avanzar en el camino de evidenciar como necesaria una nueva concepción del actual marco jurídico político del Estado Español para llenar de contenido real a las distintas naciones.

Como flujo de iniciativas y proyectos que permitan el conocimiento de las distintas estrategias que se llevan a cabo en cada país para fortalecer, levantar e impulsar un proyecto de vertebración nacional del mismo.

Solicitar un estudio sobre la problemática constitucional en su conjunto al equipo de trabajo en temas constitucionales creado en la reunión de Gasteiz.

Constatar, a partir de las conclusiones aportadas por el Grupo de Trabajo sobre el Tribunal Constitucional, que sin perjuicio de una reforma constitucional, es también posible una lectura distinta de la Constitución más respetuosa con las competencias propias de las Comunidades Autónomas y con la realidad plurinacional del Estado y, en consecuencia, reclamar:

Un cambio de los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas utilizados por el legislador estatal y corroborados, en líneas generales, por el Tribunal Constitucional que han supuesto entre otros aspectos, la negación de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado.

Una composición del Tribunal Constitucional que refleje adecuadamente la pluralidad de poderes que concurren ante el mismo para dirimir sus conflictos,

arbitrando mecanismos que permitan que la designación de magistrados del Tribunal Constitucional responda a la realidad plurinacional del Estado.

Proceder a la ejecución de un Plan de Trabajo para promocionar los acuerdos de la Declaración de Barcelona en los ámbitos nacional, estatal y mundial, y especialmente el europeo, con objeto de impulsar el debate sobre una nueva cultura política de respeto a la diversidad nacional, cultural y lingüística.

Crear en el marco del Grupo de Trabajo de fiscalidad y financiación pública ya constituido, un equipo de estudio de los sectores estratégicos que profundice en la elaboración de propuestas tendentes al fortalecimiento de los sectores estratégicos de cada nación en el análisis de la complementariedad de nuestras economías.

Adoptar el compromiso de incluir las líneas programáticas e impulsar como principios generales de los respectivos programas electorales para las elecciones europeas las medidas contempladas en el documento de trabajo del Encuentro de Santiago de Compostela relativas a:

Europa y el respeto a la diversidad.

Nuestra concepción de las políticas europeas.

Participación de nuestras naciones en Europa.

Circunscripciones electorales propias para nuestras naciones.

Cooperación transfronteriza.

Política de cohesión.

Demandar de TVE y RNE como medios de comunicación públicos el cumplimiento del Estatuto de Radio y Televisión, especialmente en lo referente al respeto del pluralismo político, la objetividad y veracidad de la información, el contraste de opiniones y el acceso de los grupos políticos y sociales. El cumplimiento de estos principios es sin duda una característica imprescindible para su consideración como servicio público.

Presentar en el Congreso de los Diputados una iniciativa conjunta como proposición no de ley relativa al uso oficial de la toponimia y la antroponimia así como de la utilización de las lenguas cooficiales en la Administración de Justicia.

Presentar en las Cortes una iniciativa conjunta sobre la necesidad de reformar la comisión de cooperación con la UNESCO y la delegación del Estado español ante la misma.

## DECLARACIÓN DE MÉRIDA

Reunidos los Presidentes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, afirman su lealtad a la Constitución Española y a los Estatutos de Autonomía en el vigésimo aniversario de la primera.

En nuestra opinión, la Constitución ha servido para hacer de España un país más moderno y más justo, y un modelo de convivencia entre los españoles sólo

enturbiado por el terrorismo de ETA. Con este marco hemos progresado como personas y como pueblos. Asimismo, hemos sido capaces de combinar el desarrollo de territorios como Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, secularmente abandonados, con la satisfacción de los legítimos deseos de los diferentes pueblos de España de conservar sus lenguas, culturas, derechos y sus particulares instituciones.

No estamos dispuestos a que nuestro silencio nos haga cómplices de procesos que marginen a nuestros territorios. Como Presidentes de tres Comunidades Autónomas vamos a defender los intereses que representamos, que no son diferentes de los de España.

Con la inmensa mayoría de los españoles, y en representación de nuestros pueblos, nos congratulamos de la oferta de ETA, en forma de «tregua indefinida» en sus actividades criminales. Vemos la novedad del carácter «indefinido» de la tregua como un alivio y una esperanza, ante la cual los demócratas debemos reaccionar con serenidad, con firmeza y con unidad, afirmando nuestra permanente voluntad de una paz definitiva, de un cese total e incondicional de una violencia injustificable.

Apoyamos con firmeza al Gobierno de España para que dirija el proceso que conduce a la paz. Pero con la misma firmeza creemos que nada más puede negociarse al respecto; que la paz es una exigencia legítima de todos los ciudadanos que no debe suponer contrapartidas políticas. Por eso, no aceptamos la idea de conceder ventaja política alguna porque sería la peor amenaza para la convivencia. Legitimar la violencia en democracia nos depararía un futuro incierto ante nuevos brotes de actividad violenta. En consecuencia, exigimos de los demócratas, de derecha o de izquierda, nacionalistas o no, respeto a las reglas de juego que nos hemos dado, incluso para cambiarlas en el caso de que alguno desee hacerlo.

La confusa declaración de separar las reivindicaciones políticas de algunos partidos nacionalistas de las conversaciones para el cese definitivo de la violencia terrorista, debe convertirse en una firme posición, propia de cualquier demócrata que no puede aparecer ante la opinión pública mezclando sus aspiraciones con las de los que practican el terror. La Constitución misma, con su vocación incluyente y no excluyente, admite todas las posiciones que se expresen pacíficamente, comprendidas aquellas que contradigan su contenido; por eso, nada explica la violencia cuando las aspiraciones pueden expresarse en paz.

Hoy, cuando se empezaba a superar el nacionalismo español de carácter excluyente, vemos con preocupación las posiciones nacionalistas que cuestionan la cohesión garantizada en la Constitución y niegan la soberanía de los españoles en su conjunto.

Como representantes autonómicos de más de diez millones de españoles defendemos la cohesión social y la solidaridad territorial. La paz no es sólo el silencio de las armas; la paz es también la paz social, el equilibrio entre sus territorios y la garantía de igualdad de derechos y oportunidades en cuestiones básicas (educación, sanidad, bienestar social, etc.) para mantener así, la cohesión entre los españoles, vivan donde vivan.

Dentro de la unidad política de España, en la que nuestra Constitución reconoce los hechos diferenciales, los sistemas particulares de financiación y las diferentes vías de acceso al autogobierno, no existe un derecho natural, ni previo ni posterior a la Constitución, que pueda ser invocado para justificar privilegios entre los territorios o desigualdad entre los españoles. En este sentido, todas las Comunidades Autónomas tienen el derecho a los niveles de autogobierno y competencias a que aspiren dentro de lo que la Constitución admite.

Estamos organizados políticamente como pueblos, y no sólo tenemos derecho a pronunciarnos como Comunidades Autónomas sobre la estructura del Estado, de todo el Estado, sino que tenemos el deber de hacerlo. Para poder reflexionar en conjunto, los Presidentes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura pedimos la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y la comparecencia del Presidente del Gobierno de España para debatir sobre estos importantes asuntos.

Manuel Chaves González, *Presidente de Andalucía.*

José Bono Martínez, *Presidente de Castilla-La Mancha.*

Juan Carlos Rodríguez Ibarra, *Presidente de Extremadura.*

*Mérida, 6 de octubre de 1998*