

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Estabilidad institucional, necesidad de nuevos impulsos y de lealtad constitucional

El año 1999 ha estado marcado por las elecciones del 13 de junio, autonómicas en 13 Comunidades Autónomas y locales, y por las elecciones autonómicas del 17 de octubre en Cataluña. El otro dato políticamente destacable, y lamentable, es la ruptura de la tregua acordada por ETA el 28 de noviembre.

En este marco general de referencia la vida política y administrativa ha transcurrido dentro de cauces de normalidad general, si se excepciona el caso del País Vasco, en particular tras la ruptura de la tregua. Se han producido avances importantes en la consolidación del Estado de las Autonomías y se ha profundizado en su desarrollo.

Pero la afirmación que acaba de hacerse debe matizarse de inmediato por el hecho de que esta vida normalizada convive con la paralización de algunas reformas fundamentales para la vertebración del Estado de las Autonomías. Reformas que afectan a cuestiones esenciales para su configuración como un verdadero sistema descentralizado política y administrativamente.

Por esta razón queremos llamar la atención sobre la necesidad de impulsar de forma decidida algunas de las cuestiones sobre las que se lleva tiempo discutiendo (Senado, reforma fiscal), o sobre las que se llegó incluso a formular acuerdos concretos (participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea), sin que en la práctica se hayan producido avances significativos.

Es verdad que en el momento presente las Comunidades Autónomas funcionan satisfactoriamente, y puede también afirmarse que gozan de un amplio nivel competencial y de traspasos de servicios, quedando sólo los traspasos en materia sanitaria como el nuevo gran reto.

Pero más allá de este análisis individualizado por Comunidades, el Estado de las Autonomías entendido como sistema reclama ya con urgencia el dar solución a los problemas que acaban de señalarse. La normalidad no debe convertirse en un valor paralizante. La presencia de las Comunidades Autónomas en las instancias estatales y comunitarias, así como el acordar un sistema de financiación estable y consensuado, deben ser los temas a resolver en un futuro inmediato.

La paralización de estas reformas en el año 1999 podría atribuirse al hecho de ser este un año de claro sesgo electoral. Pero entendemos que el proceso de ralentización de las reformas, la pérdida de impulso político, son fenómenos que pueden tener otras causas diversas y menos coyunturales.

En este sentido, y como mera hipótesis, podría apuntarse que la misma visión complaciente con la realidad de las Comunidades Autónomas ha podido llevar a restar importancia a las reformas pendientes, si bien las mismas entendemos que deben ser abordadas sin demora para completar la verdadera realidad institucional de éstas, y permitir articular satisfactoriamente sus relaciones con el Estado.

En todo caso, la reforma del sistema financiero tiene un plazo ya fijado. En enero del 2002 debe funcionar el nuevo sistema. Por ello, al margen de cuál pueda ser el contenido del nuevo sistema, debería avanzarse en la articulación del procedimiento de negociación que permitiera una reforma consensuada y estable. Precisamente estas dos notas, consenso y estabilidad, como notas básicas de un sistema financiero en un Estado federal (más la referencia a que el sistema establezca límites razonables a los criterios de nivelación), se destacan de forma importante en la Sentencia del Tribunal Federal Alemán sobre el sistema de compensación financiera, 2 BVF 2/198 del 11-11-1999.

Por otro lado, esta misma preocupación por el buen funcionamiento del conjunto del Estado exige apelar, una vez más, al concepto de la lealtad constitucional como la mejor vía para solventar o evitar problemas que de otra forma tienen difícil.

Concepto este de lealtad constitucional de contenido impreciso, pero que, por ejemplo, debería hacer posible que los representantes institucionales del Estado y las Comunidades Autónomas mantuvieran fáciles canales de comunicación. Por otro lado debería evitar que el ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente pudiera condicionarse por retrasos excesivos en los traspasos de medios. También debería forzar a una actuación diligente del Estado o de la Comunidad Autónoma, en los casos de Sentencias del Tribunal Constitucional que al contener una declaración de inconstitucionalidad con eficacia diferida reclaman una actuación del legislador conforme con la doctrina de la Sentencia. También la apelación a la lealtad constitucional puede ayudar a valorar la actividad estatal consistente en privatizar servicios, cuando tal privatización deja de hecho sin contenido competencias autonómicas. ¿Es esta una actuación que respeta la lealtad constitucional?

Un año marcado por los procesos electorales

1. El año 1999 ha estado claramente marcado por las elecciones locales y autonómicas y, en su fase final, por las elecciones generales convocadas para el 12 de marzo del año 2000. Las elecciones han condicionado la actividad política y administrativa, y han incidido de forma sustancial en el debate sobre la configuración del Estado de las Autonomías.

Durante el año 1998 el debate sobre el Estado de las Autonomías estuvo en gran parte impulsado por la firma de la Declaración de Barcelona y las posteriores Declaraciones y Documentos de trabajo aportados por los partidos nacionalistas firmantes de aquella Declaración. En 1999 la cuestión relativa a la estructura del Estado se mantiene en el centro del debate, pero ahora vinculada a la contienda electoral. Precisamente por esta razón, la inminencia de las elecciones,

el posicionamiento de los partidos en torno a la misma cuestión adquirirá nuevos matices.

El Partido Popular celebra en enero su Congreso. En el mismo sostiene que es necesario pasar de la fase de las reclamaciones autonómicas a otra dominada por el desarrollo de los instrumentos de cooperación. Para el citado partido esta nueva fase tiene en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía los mecanismos que ofrecen a la vez el impulso y la garantía de que el proceso podrá avanzar de forma ordenada.

Los partidos nacionalistas firmantes de la Declaración de Barcelona acuerdan, también a la vista de la contienda electoral, a la que acuden con problemas diversos, dejar en suspenso la formalización de nuevas declaraciones o documentos de trabajo.

Podría afirmarse que en este contexto el tono del debate sobre la estructura del Estado de las Autonomías baja de intensidad en el primer semestre del año, para recuperar toda su fuerza tras las elecciones catalanas del mes de octubre. Diversas son las causas de esta renovada energía. Por un lado, los pactos alcanzados para formar gobierno en alguna Comunidad Autónoma entre el PSOE y partidos nacionalistas (Baleares y Aragón) reabren de nuevo las acusaciones entre el PP y PSOE sobre la respectiva falta de modelo de Estado. Por otro lado, el apoyo que el PP da a CIU para permitir la investidura de Jordi Pujol como Presidente de la Generalidad de Cataluña, lleva a CIU a recuperar la Declaración de Barcelona y la necesidad de su desarrollo, con el fin de destacar su carácter de coalición de partidos nacionalistas. Y en tercer lugar, el pacto PNV-EA con el apoyo de EH y la posterior ruptura de la tregua de ETA, suponen el progresivo distanciamiento entre el PP y el PNV, hasta llegar a la ruptura de relaciones entre ambas fuerzas políticas. Este proceso de ruptura se desarrolla en medio de un debate cada vez más crispado sobre la estructura del Estado español y la posición dentro del mismo del País Vasco.

Al llegar al final del año, la proximidad de la nueva contienda electoral (las elecciones generales convocadas para el 12 de marzo), condicionará de nuevo este debate. El PP reafirma su posición de defensa de la Constitución y los Estatutos de Autonomía para consolidar lo existente sin ofrecer nuevas vías de desarrollo, el PSOE ofrece un desarrollo federal de perfiles no muy precisos, y los Partidos Nacionalistas, con matices importantes entre ellos, recuperan sus discursos reivindicativos de incremento de los niveles de autogobierno. Se recupera la fórmula de la Declaración de Barcelona (aunque estratégicamente a veces se vuelve a esconder en razón de los intereses electorales) y se apuntan nuevas reivindicaciones comunes, como la desaparición del Ministerio de Cultura, la descentralización del poder judicial, la reforma del Tribunal Constitucional o la presencia autonómica en la UNESCO. En el caso de Cataluña se presenta además un documento en el que se define el modo de incrementar el autogobierno sin reformar la Constitución ni el Estatuto de Autonomía, a través, eso sí, de una relectura en profundidad de ambos textos. EH, por su parte, amenaza con situarse fuera del sistema estatal al solicitar la abstención de sus electores en las elecciones generales.

Las elecciones locales y autonómicas del 13 de junio de 1999 tuvieron tam-

bién el efecto de dividir el año en dos semestres política y administrativamente totalmente diversos. El primer semestre fue dedicado por lo general a culminar la tarea legislativa para rendir cuentas al fin de la legislatura. El segundo semestre se inicia con la fase política de la constitución del Gobierno para, a continuación, poner en marcha la reorganización administrativa. A partir de octubre las instituciones y la Administración recuperan su dinamismo (en Cataluña el proceso tuvo otro desarrollo temporal, al celebrarse las elecciones el 19 de octubre).

El nuevo mapa autonómico

Las elecciones autonómicas del 13 de junio tuvieron como escenario las 13 Comunidades Autónomas llamadas de la vía lenta, si bien todas ellas llegan ya a esta cita electoral con sus Estatutos de Autonomía reformados. En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla también tuvieron lugar unas importantes elecciones para configurar su asamblea representativa. Se trataba, hay que destacarlo, de las primeras elecciones celebradas en España con el PP en el gobierno central.

En sus aspectos generales el proceso electoral se desarrolló con absoluta normalidad, pudiendo calificarse también de normal la tasa de abstención, el 34,2%, a pesar de su elevado número (en las elecciones autonómicas de 1995 la abstención fue del 27%, pero en las de 1991 el 35,0%).

Los resultados electorales, que se analizan con detalle en este Informe, no ofrecieron cambios significativos si se atiende a los porcentajes de votos que obtuvieron los grandes partidos en relación a las anteriores elecciones autonómicas, con la excepción del caso de IU que sufrió un notable retroceso. Por lo que hace referencia a los Partidos de ámbito no estatal no pueden extraerse conclusiones generales. Así, algún Partido clásico no obtuvo representación, como fue el caso de Unió Valenciana, otros sufren profundos retrocesos, como la Convergencia de Demócratas de Navarra o desaparecen, como la UPCA de Cantabria o el PAS de Asturias, mientras que por el contrario otros incrementan su presencia, como la Unión del Pueblo Leonés, o aparecen con fuerza (¿dura-dera?), como URAS en Asturias.

El incremento porcentual de votos del PSOE (del 32,0% al 35,8%), el ligero descenso porcentual del PP (del 45,0 % al 44,6 %), así como los posteriores juegos de alianzas para formar gobierno, comportaron, sin embargo, importantes cambios institucionales en tres Comunidades Autónomas. Así, puede decirse que el PP mantuvo o reforzó su posición en Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana. El PSOE mantiene o refuerza su posición en Castilla la Mancha y Extremadura. Se mantiene el Gobierno CC-PP en Canarias, y en Navarra la abstención de los socialistas permite un gobierno monocolor UPN-PP con mayoría simple a la tercera votación. Se produce un cambio de gobierno en Asturias, donde el PSOE obtiene la mayoría absoluta, y en Aragón y Baleares, por los pactos poselectorales del PSOE con los partidos de ámbito regional.

Las elecciones locales comportaron también cambios de interés. El PSOE recuperó el control de algunas grandes ciudades, y en Galicia destacó el ascenso

del BNG, que accedió también, sólo o en coalición con el PSOE, al gobierno de algunas importantes ciudades.

En Cataluña las elecciones dieron lugar a los resultados más apretados desde la recuperación de la autonomía, debiendo señalarse que la abstención fue muy elevada (40,1%). Los resultados finales supusieron un importante éxito de la candidatura de Pasqual Maragall, que fue la opción más votada, si bien su notable incremento en número de escaños (de 34 a 52) no fue suficiente para formar gobierno. De esta forma, Jordi Pujol pudo ser investido por sexta vez Presidente de la Generalidad, con los votos de CIU (que perdió cuatro escaños), el apoyo del PP y la abstención de Esquerra Republicana. Una vez formado el Gobierno, la vida política catalana pasó a estar en situación de espera hasta ver cuál es el resultado de las elecciones generales. El Presupuesto no se aprobó, reenviándose su aprobación a después de la celebración de las elecciones generales del mes de marzo.

En Ceuta y Melilla las elecciones para formar las respectivas Asambleas estuvieron marcadas por el «fenómeno» del GIL. En ambas ciudades este partido fue la fuerza más votada, y en las dos terminó el año formando parte del Gobierno. En Ceuta gobierna en solitario, mientras que en Melilla es el grupo más numeroso pero gobierna en coalición y no ostenta la Presidencia.

Por lo que hace referencia a la incidencia de las elecciones autonómicas y la posterior formación de los Gobiernos autonómicos en la composición del Senado, la afectación fue mínima. Los senadores del PAR abandonaron el grupo parlamentario del PP, pasando al grupo mixto, mientras que el senador de Unió Valenciana pasó al grupo del PP. El régimen de mayorías permaneció también casi inalterado. El grupo popular mantuvo la mayoría absoluta, a pesar de perder un miembro, mientras que el PSOE ganó dos senadores. Los grupos catalán, vasco y mixto permanecieron con el mismo número de integrantes.

De la esperanza a la frustración. el fin de la tregua de ETA

El Informe del año pasado recogía con alegría y esperanza la noticia del anuncio que hizo ETA de una tregua unilateral e indefinida. En el presente Informe debemos dar cuenta con pesar y frustración de la noticia relativa al anuncio que hizo ETA el 28 de noviembre comunicando que decidía poner fin a la tregua.

La declaración de ETA no sólo frustra esperanzas y es una aberrante negación de las vías existentes para la solución política de los conflictos, sino que además se sitúa dentro de un proceso de progresiva tensión existente en la vida política del País Vasco, tensión que a su vez alimenta. Y tensión que desciende hacia la sociedad civil a la que se sitúa cada vez más en la disyuntiva de tener que optar por bloques incomunicados.

La sociedad del País Vasco tiende a configurarse en dos bloques diferenciados, el de los partidos de ámbito estatal y el de los partidos de ámbito comunitario, al mismo tiempo que de forma preocupante se constata que se van retirando los puentes de diálogo entre los dos colectivos. El tratar de situarse en la zona intermedia parece no comprenderse y tiene un coste electoral indiscutible, lo que disminuye a su vez las zonas de encuentro.

La forma de afrontar el hecho nacional pasa a ser la cuestión dominante en todo tipo de debate. Las iniciativas políticas sólo aparecen vinculadas a los intereses respectivos de cada una de las partes, y surgen bajo fórmulas tan discutibles e imprecisas en cuanto a su legitimidad y funciones como es el caso de la Asamblea de Electos Locales (Udalbiltza).

En este clima se extiende lo que eufemísticamente se denomina terrorismo de baja intensidad o *kale borroka*, mientras que, por ejemplo, los 20 años de Estatuto no se celebran institucionalmente (sólo recuerda esta fecha la Diputación Foral de Álava). La esperanza del año 1998 ha dado paso a un panorama preocupante.

En Navarra también se ha mantenido la *kale borroka* y la ruptura de la tregua de ETA ha supuesto igualmente un duro golpe. Pero la incidencia de esta nueva situación no ha afectado a la sociedad en el modo que hemos visto ocurrir en el País Vasco. Institucionalmente el acuerdo UPN con el PSN permitió formar Gobierno rápidamente y la vida política transcurre sin crispación. El anuncio de la ruptura de la tregua por parte de ETA dio lugar a una manifestación pacífica el día 2 de diciembre, con la suspensión del Pleno parlamentario durante cinco minutos, saliendo todas las fuerzas políticas a las puertas del Parlamento, incluida EH, en demanda de paz.

Los avances más significativos

La preocupación expresada en las páginas anteriores no debe ocultar otra realidad más optimista. El desarrollo del Estado de las Autonomías ha continuado su avance y consolidación con pasos firmes e importantes.

En primer lugar, debe destacarse el cierre del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143, la segunda gran reforma general, que se inició con la reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y Canarias en 1996.

Mediante las leyes orgánicas 1/1999 de 5 de enero, 2/1999 de 7 de enero, 3/1999 de 8 de enero, 4/1999 de 8 de enero y 12/1999 de 6 de mayo, se aprobaron las reformas de los Estatutos de Autonomía de Asturias, que pasa a denominarse del Principado de Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Las reformas (en los casos de Asturias, La Rioja, Islas Baleares y Castilla y León el proceso de reforma se llevó a cabo en 1998, si bien la Ley Orgánica se publicó en enero del 1999, por lo que en el Informe del año pasado se da ya cuenta de estas reformas) siguen el modelo de las reformas aprobadas en los años anteriores para las restantes Comunidades Autónomas del artículo 143, esto es, ampliación competencial, introducción de nuevas instituciones (Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas), posibilidad de disolución anticipada de la Cámara legislativa con limitaciones, previsión de legislación delegada.

Se alcanza así una igualación sustancial de niveles competenciales y de organización institucional entre todas las Comunidades Autónomas, salvo las diferencias que derivan de los hechos diferenciales (lengua, concierto, derecho civil,

organización territorial e insularidad), más algunas competencias distribuidas de forma no homogénea como es el caso de las policías autonómicas.

En segundo lugar debe destacarse el incremento de los traspasos de servicios, en parte impulsado por las reformas estatutarias y la asunción de nuevas competencias. Dentro de este proceso general de nueva descentralización destaca de forma singular el traspaso de las competencias en materia de enseñanza no universitaria a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria (Real Decreto de 11 de diciembre de 1998, pero publicado en el BOE el 20 de enero de 1999), Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Murcia.

Estos traspasos poseen una gran trascendencia práctica, ya que suponen transferir un gran volumen de medios personales, materiales y financieros. Por ello la complejidad de las discusiones previas. Para ejemplificar esta importancia puede señalarse que en el caso del Principado de Asturias el traspaso supone incrementar en un tercio su presupuesto, en Murcia supone multiplicar su personal por tres, y en Castilla y León supuso recibir 937 centros, 29.302 personas al servicio de la Administración y asumir la educación de 430.000 alumnos. Como dato positivo debe también destacarse que el proceso de traspaso del servicio (centros, personal, recursos) y la asunción de la gestión de tan importante cometido por una nueva estructura administrativa se llevó a cabo sin que se resintiera la buena marcha del servicio.

De esta forma la educación no universitaria ha pasado a ser un servicio de prestación autonómica, lo que obligará a redefinir el papel del Estado (qué debe ser la Alta inspección) y seguramente también exigirá repensar el papel que debe corresponder a los entes locales en materia educativa dentro de cada Comunidad.

En este capítulo de traspasos, es igualmente destacable el caso de Asturias, pues después de que durante la IV legislatura no se firmara ni un solo acuerdo de traspasos, en el año 1999 se aprobaron 10 Reales Decretos de traspasos de servicios.

Al finalizar el año 1999 se apunta como nuevo gran reto el traspaso de la sanidad. El Gobierno por su parte hizo balance de lo hecho en la legislatura, destacando que durante la misma se firmaron 271 Reales Decretos de traspasos, que las Autonomías aumentaron sus recursos en un billón de pesetas y que pasaron a tener 180.000 funcionarios más. En términos globales las Comunidades Autónomas gestionan el 29,5 % del gasto público, frente al 57,1% del Estado.

El Senado. La reforma que no avanza

La actividad del Senado, por lo que concierne a las autonomías, ha seguido marcada por la discusión sobre las posibilidades que ofrece la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la reclamación del debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, y la paralización de los trabajos sobre la reforma del Senado.

El proceso de reforma del Senado ha sufrido una completa paralización durante 1999. La ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado no se ha reunido ni una sola vez.

Si se ha reactivado, en cambio, la ponencia del sistema de financiación autonómica y la ponencia para la evaluación de las necesidades de información económica financiera de carácter territorial del Senado. En esta última se presentó el estudio sobre creación de una Oficina de Análisis Económico-territorial al servicio del Senado, Informe elaborado por los profesores Ruiz-Huerta, Albertí y López Laborda.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha proseguido su actividad de control ordinario y de los proyectos financiados por el Fondo de Compensación Interterritorial, así como con su labor de información.

La actividad normativa del Estado

La actividad normativa del Estado ha sido especialmente intensa durante el año 1999, si bien las leyes con directa incidencia en temas autonómicos han sido escasas. Cuestión directa es la abundante producción legislativa y reglamentaria con incidencia indirecta, de la que se da cuenta en la crónica correspondiente de este Informe.

Las leyes de mayor impacto sobre la estructura del Estado de las Autonomías fueron las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura, leyes a las que ya nos hemos referido anteriormente.

Las normas más relevantes con incidencia directa en temas autonómicos pueden calificarse de leyes singulares, en la medida en que resuelven problemas concretos de algunas Comunidades Autónomas. Así, la Ley Orgánica 6/1999 por la que, en aplicación del artículo 150.2 CE, se transfieren a la Comunidad Autónoma de Galicia competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. Se completa así un «hueco» estatutario, de modo que estamos ante una transferencia de una competencia que poseía el Estado por la cláusula de remisión del 149.3 CE, sin que se trate de transferir una competencia de las propias del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149,1 de la CE. El Estatuto gallego se iguala a los otros Estatutos de Autonomía.

La ley 25/1999 declara cooficiales las denominaciones de Alacant, Castelló y València.

Por su parte, la disposición adicional 17 de la ley 4/1999 da una solución específica al problema del órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado para el País Vasco. Dicha disposición permite que en los entes forales la Administración consultiva pueda articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios jurídicos de esta última, añadiéndose que en tal caso dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada. El Decreto autonómico 187/1999 de 13 de abril creó y reguló la Comisión Jurídica Asesora.

Merece ser también destacada la ley 52/1999 por la que se reforma parcialmente la Ley de Defensa de la Competencia en la medida en que, durante su tramitación en el Senado, se publicó la STC 208/1999 por la que se declaraban inconstitucionales diversos preceptos de la anterior ley de 1989, si bien se difería su nulidad a la aprobación de una ley estatal que fijara los puntos de conexión para la actuación de los órganos autonómicos de defensa de la competencia. La ley 52/1999 mantiene en su articulado la estructura competencial que fue en parte declarada inconstitucional, y remite la aprobación de la ley estatal que ponga fin a la eficacia diferida de la ley declarada inconstitucional hasta el primero de octubre del 2000.

En materia de traspasos de servicios ha continuado a buen ritmo la formalización de los Reales Decretos correspondientes. En 1999 se aprobaron 72 Reales Decretos de nuevos traspasos, o de ampliación de los anteriores. Como ya hemos dicho, los más relevantes han sido los relativos a la educación no universitaria.

La actividad de las Comunidades Autónomas

Como ya hemos señalado, las elecciones del 13 de junio dividieron el año 1999 en dos semestres claramente diferenciados. Durante el primero hubo una notable actividad legislativa y reglamentaria, con el fin de completar el programa de gobierno al finalizar la legislatura. Durante el segundo período destacan las reformas organizativas para poner en marcha los nuevos gobiernos, con las necesarias adaptaciones de las estructuras orgánicas a la nueva situación, así como la preparación del nuevo presupuesto.

1. En relación a la actividad legislativa pueden destacarse a nivel general los siguientes datos. Se aprueban diversas leyes urbanísticas con el fin de completar el marco legal y ejercer la competencia exclusiva, que no puede ser sustituida por norma estatal supletoria. También se incide en el régimen de prestación del servicio farmacéutico (con problemas en el caso de la ley gallega, que es llevada al Tribunal Constitucional, y también en el proceso de aplicación de la legislación de Castilla la Mancha) o en la ordenación de la actividad turística, se avanza en la configuración de ordenamientos civiles modernizados en Cataluña, Aragón y el País Vasco, y se adoptan decisiones de gran calado político como la ley de ordenación del territorio en Baleares, al definir una moratoria en el proceso urbanizador. En materia corporativa, a la que se presta especial atención en este Informe con el trabajo monográfico del profesor Fernández Farreres, se aprueban algunas leyes generales sobre Colegios profesionales (Castilla la Mancha, La Rioja y Murcia). Debe destacarse de forma especial la ley aragonesa 7/1999 de Administración local, por su voluntad compiladora o codificadora.

Continúan apareciendo en las leyes de presupuestos de algunas Comunidades Autónomas regulaciones sobre materias como contratos o subvenciones, regulaciones que en la medida en que incluyen prescripciones organizativas o de procedimiento deberían contenerse en otras leyes.

Al mismo tiempo se consolida el recurso a las leyes de acompañamiento (11) en total, las mismas que en el año 1998, si bien podrán añadirse la ley canaria

2/1999 de 4 de febrero y la ley vasca 2/1999 de 25 de junio, en la medida en que tuvieron sus efectos en 1999), pese a las críticas relativas al abuso de esta técnica (así, por ejemplo, el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Murcia, 72/1999).

A nivel institucional, cabe destacar la creación de los órganos consultivos de Navarra, el Consejo de Navarra, y en el caso del País Vasco, la Comisión Jurídica Asesora, órgano regulado al amparo de lo dispuesto en la singular disposición adicional decimoséptima de la ley 4/1999.

Si se examina la actividad reglamentaria, destaca con carácter general la abundante producción normativa en materia de servicios sociales. Las Comunidades Autónomas han asumido como tarea destacada la intervención en este sector, definiendo las propias responsabilidades (al crear los sistemas de responsabilidad pública) y articulando mecanismos propios de interés para llevar a cabo sus cometidos.

Con el transcurrir de los años puede afirmarse que el reparto de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas va adquiriendo unas pautas generales cada vez más definidas. Mientras que el Estado mantiene la competencia sobre las grandes leyes vertebradoras del sistema (legislación mercantil, administrativa, laboral y penal) y las grandes decisiones en todo lo relativo a la intervención económica (entendido este concepto en su sentido más amplio), las Comunidades Autónomas refuerzan su protagonismo en lo que afecta a la organización territorial, ordenación del territorio y urbanismo, ordenación de algunas actividades económicas de interés general (farmacias, turismo) y regulación de los servicios personales (educación, sanidad y servicios sociales). En las materias económicas se reparten las funciones ejecutivas, y las Comunidades Autónomas tratan de mantener o recuperar poder a través de leyes organizativas como son las de las Cajas de Ahorros. Mientras sigue faltando la forma de articular la intervención de las Comunidades Autónomas en las grandes decisiones económicas que las afectan de modo directo (el caso de la planificación y construcción de grandes infraestructuras es un claro ejemplo).

2. Por lo que se refiere a la organización territorial habrá que seguir con atención las reformas que se lleven a cabo en las Islas Baleares con respecto a los Consejos Insulares, cuestión importante dada la nueva composición del Gobierno Balear.

Poco se ha avanzado en lo que podríamos denominar desarrollo interno del Pacto local, esto es, la descentralización interna a favor de los entes locales. Si bien durante 1999 se han aprobado un conjunto de Leyes de notable importancia con las que se ha dado forma positiva al Pacto Local en la parte concerniente a las competencias estatales, no ha existido una actuación similar en lo que hace referencia al desarrollo del gobierno local dentro del ámbito autonómico. El Pacto local ha estado presente en los discursos de investidura de los presidentes autonómicos, pero las propuestas no se han concretado. Tan sólo en Galicia se han iniciado pasos en esta dirección.

Debe destacarse un cierto resurgir comarcal, como pone de relieve la aprobación de la ley de Comarcas 8/1999 del Parlamento cántabro. Ley que sigue el modelo aragonés, permitiendo y fomentando la creación de entes comarcales.

3. Deben también destacarse las políticas de modernización de las Administraciones públicas autonómicas, tendentes a mejorar la relación con el ciudadano y simplificar las tareas administrativas. Los Gobiernos van asumiendo el hecho de que el dotarse de una buena Administración, que actúe de forma rápida pero preservando al mismo tiempo la seguridad jurídica y la protección de los intereses generales, es un factor de primer orden para el desarrollo económico. Esta constatación ha llevado a poner en marcha iniciativas interesantes en esta dirección. Sirvan de ejemplo el Plan de atención al ciudadano impulsado en La Rioja, o la creación de ventanillas únicas para las empresas en Castilla y León, en virtud de una amplia colaboración entre el Estado, la Comunidad Autónoma, el Ayuntamiento de Valladolid, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Cámara de Comercio.

Unión Europea y Comunidades Autónomas

1999 ha sido un año importante para la Unión Europea. En el mes de enero se inició la tercera fase de la Unión Europea y Monetaria, con la introducción del euro como moneda común para once Estados miembros. El Consejo Europeo de Berlín aprobó la Agenda 2000, y se reformaron los Fondos estructurales y de cohesión y de la Política Agraria Común.

El primero de mayo entró en vigor el Tratado de Amsterdam, lo que implicaba mayores poderes para el Parlamento europeo, y mayores competencias del Comité para las Regiones, con un incremento sensible del número de consultas obligatorias.

La introducción del euro motivó la creación de organismos de diversa naturaleza y cometidos en las Comunidades Autónomas, con el fin de seguir el proceso y sus efectos en las respectivas Comunidades.

En cuanto a la incidencia de la normativa comunitaria en la normativa autonómica, destaca de manera muy clara la transposición de directivas en materia medio ambiental.

Por lo que hace referencia a la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, el año 1999 no ha aportado novedades de especial significación. La cuestión de la presencia autonómica en las delegaciones españolas del Consejo de Ministros y sus órganos de apoyo ha seguido siendo el tema principal en las reuniones de la Conferencia, pero sin que se hayan logrado avances. En 1999 no se ha aprobado acuerdo alguno sobre esta cuestión. También es verdad que las Comunidades Autónomas se han mostrado incapaces de consensuar una propuesta común.

Mayores progresos pueden apreciarse en los debates sobre la participación autonómica en los Comités de la Comisión.

La participación en asuntos europeos a través de las Conferencias sectoriales tampoco ha registrado avances dignos de mención. La Conferencia para Asuntos de la Unión Europea no ha logrado dinamizar esta intervención. La participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente sigue, pues, bajo mínimos.

Por último, el Comité de las Regiones no ofrece novedades de especial relevancia. Las novedades que introduce el nuevo Reglamento interior, adoptado en noviembre para adaptarse al marco legal del Tratado de Amsterdam, no se empezarán a notar hasta el próximo año.

Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional

Las Sentencias dictadas durante el año 1999 en materia de autonómica mantienen en sus líneas generales la doctrina ya elaborada en años anteriores, matizando su contenido en razón del caso concreto examinado y aportando en algunos casos concreciones de interés. Frente a esta continuidad, merece destacarse la aportación en relación a los efectos de las Sentencias, pues en las Sentencias 208 y 235/1999 se introducen desarrollos importantes en relación a esta temática.

Como es sabido el artículo 39.1 de la LOTC vincula a la declaración de inconstitucionalidad la consiguiente declaración de nulidad de los preceptos impugnados. Esta directa vinculación ya había sido relativizada en algunas ocasiones al negar efectos *ex tunc* a la declaración de inconstitucionalidad de diversas normas, de forma que se salvaban los actos dictados durante su vigencia. La novedad de las Sentencias citadas (208 y 235/1999) es que introducen la fórmula de declaración de nulidad diferida con plazo indeterminado, esto es, declarada la inconstitucionalidad de la norma impugnada se añade que la misma continuará en vigor hasta que se apruebe la nueva norma que acabe con la situación de vigencia prorrogada.

Lo razonable de la solución, evitar vacíos normativos (como hubiera ocurrido al declarar la inconstitucionalidad de la actuación del Tribunal de Defensa de la Competencia en determinados asuntos intraautonómicos sin que existiera el punto de conexión ni el órgano autonómico, lo que hubiera determinado que ciertas conductas quedaran sin control ni sanción), suscita no obstante la duda de si la misma es conforme con la LOTC. Por otra parte, al acordarse una nulidad diferida sin plazo determinado, es preciso que quien deba aprobar la norma que de solución definitiva al problema lo haga con la máxima celeridad posible. De ahí la apelación que hace el propio Tribunal Constitucional a la lealtad constitucional como necesario complemento de su actuación.

Las dudas sobre la adecuación del fallo de las Sentencias a lo dispuesto en la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional podrían solventarse con una reforma de la citada Ley. Ley que, por cierto, se ha modificado en los últimos tiempos en dos ocasiones, sin que se aprovechara tal circunstancia para introducir esta reforma.

La continuidad de la jurisprudencia constitucional, lo que no significa que carezcan de interés muchas de las Sentencias analizadas, está marcada por las notas que a continuación destacamos.

El grueso de actuaciones resuelto por el Tribunal Constitucional data de hace 10 años, siendo la media de 8 años. Se mantiene el gravísimo retraso que convierte a las resoluciones en mera doctrina jurisprudencial, con escasa relevancia

sobre el conflicto enjuiciado y con un efecto disuasorio sobre el recurso a la solución jurisdiccional del conflicto.

En cuanto al objeto de las resoluciones, 10 versan sobre disposiciones estatales y 6 sobre autonómicas. Se formalizaron como recurso de inconstitucionalidad 9, 5 como conflictos de competencia y 2 como cuestiones de inconstitucionalidad con contenido competencial.

Por lo que hace referencia al contenido de las Sentencias, las mismas se ocupan (como ya hemos dicho, siguiendo en lo general doctrina propia anterior) del concepto de lo básico, de problemas de delimitación material, del alcance de las competencias ejecutivas, de la función del territorio como ámbito de delimitación competencial y de las subvenciones como título competencial estatal.

Los conflictos

La actividad de las Comunidades Autónomas genera, a su vez, situaciones de conflicto interno, con otras Comunidades Autónomas, con el Estado y con la Unión Europea.

1. Por lo que hace a los conflictos internos, ya nos hemos referido a la tensión institucional que se vive en el País Vasco. En cambio, la situación ha mejorado radicalmente en Asturias, donde las elecciones permitieron formar Gobierno con el lógico apoyo parlamentario y aprobar los presupuestos. En el resto de Comunidades, incluso en aquéllas en las que se produjeron cambios de Gobierno por acuerdos políticos en principio complejos (Aragón y Baleares), no se han producido situaciones conflictuales dignas de mención. Mención a parte merece la particular problemática vivida en Ceuta y Melilla y a la que ya hemos hecho referencia.

2. Por lo que hace referencia a los conflictos entre Comunidades Autónomas cabe mencionar el caso del enclave de Treviño, conflicto que se ha visto alterado por los resultados electorales, no de los dos municipios afectados, sino por su incidencia en la nueva composición de la Diputación foral de Álava. En efecto, al pasar a estar gobernada dicha Diputación foral por el PP, se abrió una vía de negociación entre la Junta de Castilla y León y dicha Diputación foral, al margen de que en las elecciones locales de Treviño y Puebla de Arganzón vencieran las candidaturas favorables a la integración en Álava. Fruto de este nuevo clima negociador, se descartó el celebrar un nuevo referéndum (el celebrado el 8 de marzo de 1998 fue anulado por el TSJCL) y se creó una Comisión interinstitucional con todas las partes afectadas para tratar de buscar una solución definitiva al problema.

Otro conflicto enfrentó a las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y Castilla y León, en lo que podemos calificar de la guerra del vino. Este conflicto llegó a formalizarse jurídicamente, ya que la Junta de Castilla y León planteó conflicto positivo de competencia frente a la Orden de 19 de noviembre de 1998 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla y La Mancha, orden por la que se regula la indicación geográfica Vino de la Tierra de Castilla y se establecen los requisitos para su utiliza-

ción. Posteriormente, el Parlamento de Castilla la Mancha aprobó la ley 11/1999 creando dicha indicación geográfica de vinos y derogando la orden anterior. De esta forma se impidió el recurso de Castilla y León, ya que la Comunidad Autónoma no está legitimada para impugnar la ley de otra autonomía. Planteado no obstante el recurso, debe darse noticia de su inadmisión, resuelta ya en el año 2000.

El trazado de grandes infraestructuras también suscitó discusiones entre Comunidades Autónomas, si bien en ocasiones el problema era intraautonómico. Así, el trazado del AVE Madrid- Valencia enfrenta a Albacete y Cuenca. En todo caso, parece necesario buscar fórmulas de participación eficaz de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión de grandes infraestructuras que se proyectan sobre su territorio.

3. En relación a los conflictos con el Estado, durante 1999 se formalizaron ante el Tribunal Constitucional 38 conflictos de competencias. Supone una sensible reducción de la conflictividad con respecto al año anterior (49), si bien es un número también sensiblemente superior con respecto a la media de conflictos durante la V legislatura. Lo más significativo, sin embargo, es que son las normas de contenido específicamente económico-presupuestario y tributario las que motivan la mayoría de conflictos. Circunstancia que pone de relieve la decisiva importancia que se otorga por las Comunidades Autónomas al tema de la financiación para el ejercicio de la autonomía respectiva, y que hace evidente la necesidad de avanzar hacia un acuerdo sobre un nuevo modelo de financiación.

Jurídicamente, aunque también políticamente, el conflicto sin duda más intenso e importante, cualitativa y cuantitativamente, es el que ha enfrentado al País Vasco con el Estado (también con el Gobierno de La Rioja) en relación a las ayudas a la inversión y exenciones fiscales acordadas por el Gobierno Vasco en aplicación del concierto económico. Conflicto que se judicializa con la intervención del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Diversas decisiones de este Tribunal, en las que se anulan resoluciones del Gobierno Vasco, impulsaron un proceso de negociación, ante los graves problemas que comportaba para el desarrollo de la vida económica de las empresas la inseguridad jurídica creada. El mundo económico reclama seguridad jurídica, sin que se pueda actuar a la espera de lo que vayan acordando los órganos jurisdiccionales. Se pone en marcha, por tanto, una negociación que culminará con el Pacto Fiscal firmado el 18 de enero del 2000.

Pero lo tal vez más significativo del citado conflicto es que el mismo ha merecido la atención de las instituciones comunitarias, con lo que el conflicto fiscal se ha situado en la órbita del derecho comunitario. La aplicación del Concierto, de este modo, ha pasado a ser analizada desde la óptica del derecho comunitario, desde su adecuación a las reglas y principios del derecho de la competencia. Una importante resolución en este sentido fue la Decisión de la Comisión Europea 1999/718/CE de 24 de febrero por la que se declararon incompatibles con el mercado común ciertas ayudas a la inversión y exenciones fiscales otorgadas por la Diputación Foral de Álava a la empresa Daewo.

El Pacto Fiscal a nivel de Estado a que antes aludimos no podrá, por tanto, evitar que el conflicto siga su curso a nivel comunitario. Por ello, hay que seguir

con atención el desarrollo de las cuestiones prejudiciales planteadas por el TSJP-VA ante el TJCE en relación con las medidas fiscales urgentes de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica así como al desarrollo de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea frente a siete regímenes de ayudas fiscales del País Vasco y de Navarra, por entender que atentan contra la libre competencia.

En relación con este mismo tema también cabe destacar la resolución de 22 de diciembre de la Comisión europea por la que declaró incompatibles con el mercado común las ayudas e incentivos fiscales otorgados por la Diputación Foral de Álava a una determinada empresa, obligando a devolver lo recibido.

Por último es de interés señalar que el Grupo «Código de Conducta»- denominado «Grupo Primarolo»- presentó al Consejo ECOFIN su Informe el 29 de noviembre de 1999. El Consejo decidió hacerlo público sin manifestarse sobre su contenido. En este Informe se identifican 66 medidas que tienen un efecto perjudicial sobre la localización de las actividades económicas en el seno de la Unión Europea. Entre ellas se incluye la fiscalidad de los centros de coordinación establecidos en el País Vasco y Navarra.

En relación a los conflictos jurisdiccionales formalizados ante el Tribunal Supremo, durante el período julio 1998 a junio 1999 se contabilizan 66 sentencias que tienen como objeto una controversia competencial (este número confirma la tendencia incrementalista, ya que en los años Informes anteriores contabilizamos 37 y 58 sentencias con este mismo objeto).

Los conflictos resueltos tienen un diverso origen temporal, según sea el acto o norma impugnado del Estado o de la Comunidad Autónoma, resolviéndose en algunos casos conflictos que se remontan a más de diez años, si bien en otros casos no se superan los dos años. Debe destacarse también que en el período analizado los conflictos tienen como objeto mayoritario actos o disposiciones del Estado.

Desde la perspectiva política debe destacarse también el mantenimiento de la confrontación entre las fuerzas mayoritarias representadas por el PSOE en Andalucía y las instancias del Gobierno central. El escenario principal de la confrontación fue la tramitación de la polémica ley de Cajas de Ahorro, conflicto del que se da particular referencia en la crónica de Andalucía, así como el llamado «pensionazo», la subida o complemento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez permanente por parte del Gobierno andaluz. Esta última decisión fue duramente contestada por el Gobierno del Estado al entender que rompía el Pacto de Toledo y que vulneraba las competencias estatales en materia del régimen económico de la Seguridad Social. A la espera de lo que resuelva sobre el tema competencial el Tribunal Constitucional, lo cierto es que otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, adoptaron medidas de contenido similar.

La construcción de grandes infraestructuras también enfrenta a las Comunidades Autónomas con el Estado. Así, los problemas del aeropuerto de Barajas, que tuvieron un fuerte impacto mediático, enfrentaron al Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid con el Ministro de Fomento (y también con el Alcalde de Madrid, a pesar de pertenecer todos los órganos de gobierno al

mismo partido), aunque se logró firmar conjuntamente un Protocolo de colaboración el 30 de julio.

Otro foco de conflicto en materia de infraestructuras es el anuncio de la intención gubernamental de privatizar la gestión de los aeropuertos. De este modo no se produciría la reivindicada transferencia de esta competencia a favor de las Comunidades Autónomas. Este proyecto de privatización ha motivado la firme oposición de diversas Comunidades Autónomas, dando lugar a que los gobiernos de Cataluña, País Vasco y Baleares anunciaran el 17 de diciembre que formarían un frente común para reclamar el traspaso de la gestión de los aeropuertos de sus respectivas Comunidades.

Colaboración

La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si atendemos a los Convenios publicados en el BOE, sigue manteniendo un alto nivel. En 1999 se publicaron 547 Convenios, lo que supone un ligero retroceso con respecto a 1998 (566 Convenios), si bien se mantiene el elevado número de acuerdos.

La significación de este alto número de Convenios publicados debe, sin embargo, matizarse. Por un lado, muchos de ellos fueron formalizados en 1998; por otro lado, muchos de ellos responden a proyectos o programas comunes, que luego se reproducen en convenios bilaterales.

Si atendemos al contenido material, destaca el hecho de que el 41% de los Convenios han recaído sobre la materia de servicios sociales, incrementándose aún más el valor porcentual de este tipo de Convenios con relación a años anteriores.

Por lo que hace referencia a la colaboración entre Comunidades Autónomas, más allá de los convenios formalizados, se constata un interés creciente en buscar foros de encuentro a partir de la identificación de problemas comunes que requieren actuaciones conjuntas.

Un ejemplo de lo que acaba de señalarse lo encontramos en la reunión celebrada el 29 de abril en Burgos por los Presidentes y máximos responsables de la región norte de Portugal, Galicia, Castilla y León, Asturias, Cantabria, La Rioja, País Vasco y la región francesa de Aquitania en relación al eje ferroviario Transeuropeo Atlántico, reunión de la que surge el acuerdo de instar a los Gobiernos respectivos para que prioricen el interés e inversiones en llevar adelante este proyecto.

En esta misma línea debe mencionarse el acuerdo firmado en abril por los Presidentes de Castilla la Mancha, Madrid y Valencia en apoyo de la construcción del AVE Madrid- Valencia, con parada en Castilla-La Mancha. El 27 de septiembre se sumó al Acuerdo la región de Murcia, acordándose también que la financiación fuera a cargo del Estado.

La práctica nos pone en evidencia un interés creciente por la colaboración interautonómica. Pero al mismo tiempo se constata que en 1999 sólo ha sido tramitado según el artículo 145.2 CE un Convenio de esta naturaleza interautonó-

mica, concretamente el suscrito entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana y la Comunidad de Murcia, además de la Diputación de Barcelona y el Consejo Insular de Mallorca, convenio denominado Convenio marco de colaboración transregional en materia de inmigración.

De nuevo la supletoriedad del Derecho Estatal. Las competencias normativas de Ceuta y Melilla en materia urbanística

La aprobación de los planes urbanísticos en las ciudades de Ceuta y Melilla había suscitado una particular preocupación en función de la nueva composición de las asambleas de ambas ciudades. Por otra parte, el régimen urbanístico de las mismas planteaba el problema de cómo articular el desarrollo de la legislación básica estatal. Si el Estado aprobaba una ley urbanística exclusivamente para Ceuta y Melilla se podría defender que este texto, válido en tanto se aprobaba para quien no tenía competencia legislativa en la materia, sería de aplicación supletoria en el resto de Comunidades Autónomas. De este modo los efectos de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la regla de la supletoriedad se verían recortados por el caso particular de las dos ciudades autónomas, ya que el Estado encontraría en la legislación para estas dos ciudades el título de validez para una legislación general que luego sería de aplicación supletoria en todas las Comunidades Autónomas.

Para hacer frente al caso concreto de la aprobación de los planes, el artículo 68 de la ley 55/1999 de 29 de diciembre da nueva redacción a la disposición adicional tercera de la ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, estableciendo que la aprobación de los planes generales de ordenación urbana de ambas ciudades, sus modificaciones y revisiones corresponderá al Ministerio de Fomento, mientras que la aprobación definitiva de los planes parciales, sus modificaciones y revisiones corresponderá a los órganos competentes de Ceuta y Melilla previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento.

Se ha optado, pues, por dar solución al problema concreto. Al no aprobarse una ley del suelo para Ceuta y Melilla se evita la discusión sobre su alcance en relación a regla de la supletoriedad, pero a cambio sigue sin resolverse el problema del régimen urbanístico de las dos ciudades, con lo que sigue vigente la pregunta relativa a si su potestad reglamentaria puede cubrir el desarrollo de la ley estatal 6/1998.

La solución del problema concreto de la aprobación de los planes urbanísticos tiene otros inconvenientes. Parece que el legislador ha utilizado toda su fuerza para combatir un problema político concreto (antes de la llegada del GIL los planes se aprobaban por los órganos de las ciudades, conforme a los Reales Decretos de traspasos), y se genera la sensación de que se recorta la autonomía de las ciudades autónomas, equiparándolas a un municipio.

En todo caso, y más allá de situaciones coyunturales, parece que el régimen jurídico de la autonomía de Ceuta y Melilla requiere una reflexión, por razones de la propia autonomía de las dos ciudades y por su incidencia en el sistema general de fuentes de las Comunidades Autónomas.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

Este año destacan las reformas de 5 Estatutos de Autonomía, cerrando prácticamente el ciclo que inició la reforma del Estatuto aragonés en 1996, y que se han centrado principalmente en los aspectos institucionales, posibilitando la disolución anticipada del Parlamento por el Presidente y eliminando las limitaciones al número de Consejeros de los gobiernos o a las sesiones del Parlamento. En 1999 se ha aprobado además una nueva ley orgánica del 150.2 CE, para transferir a Galicia la ordenación del crédito que ya tenían otras CCAA. También se han modificado varias leyes orgánicas importantes (LOTC, LOREG, etc.) pero en aspectos muy puntuales y aunque se han aprobado igualmente numerosas leyes, ninguna tiene una incidencia destacada sobre las CCAA, con la excepción de algunas dirigidas en particular a una CA. Entre los reglamentos destaca, un año más, el voluminoso paquete de traspasos de servicios del Estado a las CCAA, que prácticamente cierran ya la transferencia en enseñanza no universitaria.

La reforma de los Estatutos de Autonomía

En la breve historia de las reformas de los Estatutos de Autonomía es fácil distinguir tres ciclos: en 1991 se reformaron 7 Estatutos sólo para introducir la celebración de las elecciones en el último domingo de mayo de cada cuatro años; en 1994 se reformaron 11 Estatutos para ampliar notablemente sus competencias, asumiendo los niveles superiores que derivaban de los segundos pactos autonómicos entre el Gobierno, el PSOE y el PP y que habían sido transferidas a través de la Ley Orgánica 9/1992 (salvo en la Comunidad Valenciana, que tenía la transferencia desde 1982); Canarias realizó la reforma correspondiente, con diversas peculiaridades en 1996. Finalmente, el tercer ciclo de reformas estatutarias se ha realizado en 10 CCAA entre 1996 y 1999; las reformas de 1994 prácticamente equiparaban el nivel competencial de todas las CCAA, salvo en sanidad, pero en cambio los Estatutos de estas mismas CCAA (aprobados por la vía del 143 CE) mantenían unas limitaciones de las instituciones autonómicas, pensadas para la etapa inicial de escasas competencias que chocaban con la ampliación. La reforma del Estatuto de Aragón (1996) marcó la pauta para la mayoría de las demás reformas, que fueron en 1997 Castilla-La Mancha, en 1998 Cantabria, Murcia y Madrid y finalmente, este año, han sido Asturias, La Rioja, las Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Los detalles de cada una de las reformas concretas realizadas este año pueden examinarse en los correspondientes informes de cada CA (las de Baleares y La

Rioja se trataron principalmente en el informe de 1998), pero en general pueden destacarse los siguientes aspectos comunes: cambios simbólicos y de denominación, ampliación competencial, reforma de las instituciones y algún otro aspecto particular. Todas ellas fueron iniciadas en los respectivos Parlamentos autonómicos y fueron después aprobadas por las Cortes Generales, que normalmente introdujeron pequeñas variaciones votadas conjuntamente por el PP y el PSOE, aunque sin pacto formal expreso.

En varios Estatutos la reforma se inicia con novedades que pueden considerarse principalmente simbólicas, cambiando las denominaciones de la propia CA (Estatuto del Principado de Asturias, por el anterior *para Asturias*) o de alguna de sus instituciones (se amplían las CCAA que designan como *Parlamento* a la respectiva Asamblea Legislativa) y en la mayoría de los casos se discutió el carácter nacional (fuertemente en Baleares), o los elementos diferenciales de la CA, aunque las propuestas fueron a menudo desechadas. En algunos casos estos elementos, y otros generales de la CA, se han incluido en un nuevo Título Preliminar, como sucede también en Asturias que incluye la protección del bable.

Todas las reformas incluyen ampliaciones de competencias, en ocasiones más aparentes que reales, porque consisten en desgajar con mayor detalle materias específicas que formaban parte de otras más generales (por ejemplo, distinguiendo distintas submaterias en asistencia y servicios sociales), pero en otras ocasiones se trata de auténticas ampliaciones, porque no habían sido incluidas expresamente en las reformas de 1994; es difícil generalizar, ya que cada CA procura incluir aquellas de las que carecía y presentan mayor interés para sus actividades, pero en conjunto el nivel competencial acaba siendo muy semejante por la común tendencia a asumir todas las posibles; entre las competencias exclusivas destaca comercio, entre las concurrentes (leyes de desarrollo y ejecución), régimen local y medio ambiente y entre las ejecutivas, la participación en la gestión del sector público estatal. Mención aparte requiere la sanidad que aparece en la mayoría de los Estatutos reformados como competencias ejecutiva, lo que supone la superación de las reformas de 1994 y puede dar paso ya a los trasposos correspondientes, particularmente importantes en sanidad, pero no se equipara con las competencias de las siete primeras CCAA (Cataluña, etc.) que tienen sobre sanidad la potestad legislativa de desarrollo, además de la ejecución.

De todas formas, el rasgo más destacado de todas las reformas estatutarias son las modificaciones institucionales. En todos los casos se suprimen las limitaciones que figuraban inicialmente en los Estatutos, como resultado de los Pactos autonómicos de 1981, y por tanto se amplían las sesiones de los Parlamentos, se elimina el número máximo de Consejerías, y se suprime la prohibición de sueldos a los parlamentarios, que hasta ahora sólo podían cobrar dietas. Por otra parte, varios Estatutos crean de nuevo o elevan a rango estatutario algunas instituciones de segundo nivel, como el Consejo Consultivo o la figura equivalente al Defensor del Pueblo. Pero la reforma más significativa consiste, en la atribución al Presidente de la CA de la facultad de disolución anticipada del Parlamento, con las precauciones tradicionales para evitar su abuso, que se ha incluido en todos los Estatutos desde la reforma del aragonés. Sólo el Estatuto

baleares ha renunciado a ella, porque en las Islas los parlamentarios son además miembros de los Consejos insulares de cada isla y la disolución hubiera resultado disfuncional.

Además, cada reforma suele incorporar algunos elementos específicos. En La Rioja se ha incluido una cláusula anti-efecto-frontera, con la idea de paliar las consecuencias negativas que surgen del ejercicio de las competencias vascas y navarras sobre la fiscalidad. En las Islas Baleares destaca la enorme importancia que adquieren los Consejos Insulares. En Castilla y León aparece la previsión de convenios con el Estado para la cooperación en la gestión de los aprovechamientos hidrológicos, ya que la cuenca del Duero casi coincide con el territorio de la CA.

Las leyes orgánicas

La Ley Orgánica 6/1999, de transferencia de competencias a Galicia utiliza la vía prevista en el art. 150.2 CE para otorgar a la CA el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. Esta es la segunda vez que Galicia acude a esta vía (la primera fue en 1995) para asumir competencias que poseen todas las demás CCAA pero que el Estatuto gallego «olvidó» incluir, lo que le privaba, sin lógica, de tal materia.

Varias modificaciones puntuales de Leyes Orgánicas importantes tienen una incidencia muy indirecta sobre las CCAA, yendo esencialmente a ampliar facultades de los Ayuntamientos. La Ley Orgánica 8/1999 modifica la LOREG de 1985 para posibilitar una mayor eficacia de la moción de censura y el planteamiento de la cuestión de confianza en los municipios. Por una parte, contiene una nueva regulación de las mociones de censura al nivel local introduciendo una convocatoria automática del Pleno que debe discutirla, para evitar situaciones en las que el Alcalde se opone a convocar el Pleno, obligando a los concejales interesados a interponer los recursos jurisdiccionales correspondientes.

Por otra parte, introduce la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos, como son la aprobación de los presupuestos de la corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. Se trataría con ello de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal. Asimismo, se prevé la posibilidad de aplicar la cuestión de confianza por parte de los Presidentes de las Diputaciones y Cabildos Insulares, en los dos primeros supuestos antes indicados, así como en la aprobación de los planes de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y en los planes de ordenación de ámbito insular.

La aplicación de estos artículos que se modifican seguirá rigiéndose por las mismas reglas actualmente contenidas en el art. 209 (los regímenes especiales autonómicos y forales) y en la disposición adicional primera de la Ley.

La Ley Orgánica 9/1999, modifica la LO 8/1983 reguladora del Derecho de Reunión para que los municipios afectados por el ejercicio del derecho de manifestarse estén informados y puedan expresar su opinión a la autoridad gubernativa; también incluye expresamente entre las autoridades gubernativas a las autonómicas que tengan competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Las reforma practicadas por la Ley Orgánica 10/1999, que modifica a la LODE de 1985 y por la Ley Orgánica 10/1999 que afecta a la LOPSC se mueven igualmente en el ámbito local; en el primer caso se facilita la participación de las corporaciones locales en la programación de la enseñanza a través del Consejo Escolar del Estado y se promueve la construcción y mantenimiento de centros docentes públicos por las misma corporaciones; en el segundo, se habilita a las ordenanzas municipales para especificar las infracciones cuya sanción corresponde a los alcaldes.

Mucha más repercusión tendrá la Ley Orgánica 7/1999 de modificación de la LOTC para introducir un instrumento eficaz en favor de la autonomía local, después de un largo debate que fue objeto de estudio ya en un artículo monográfico del profesor Font i Llovet en el Informe del año pasado (vol. 1, pp. 658 y ss). En definitiva, la reforma crea un nuevo procedimiento para que los Entes Locales puedan impugnar ante el Tribunal Constitucional, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que se consideren vulneradoras de la autonomía local.

Para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local están legitimados, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado. La decisión para iniciar la tramitación de los conflictos deberá adoptarse en el órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. De manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los arts. 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los arts. 38 y siguientes LOTC.

En las disposiciones adicionales se equiparan las referencias a las provincias con las islas en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias,

cambiando los requisitos de la legitimación: frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido para las provincias. En el País Vasco, además de los sujetos legitimados en general, lo estarán también, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma.

La Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal resulta una norma muy completa destinada a proteger, respecto a los datos, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente su honor e intimidad personal y familiar. La ley supone, desde varios puntos, una ampliación de la protección respecto a la normativa anterior. En su ámbito, porque será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado. En los propios conceptos normativos de datos de carácter personal, ficheros (cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso) y tratamiento de datos (operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no). En los Títulos II y III contiene una amplia regulación de la calidad de los datos, del derecho de información en la recogida de datos, del consentimiento del afectado, de los datos especialmente protegidos, de la seguridad de los datos, del deber de secreto, las condiciones de la comunicación de datos y en general de los derechos de las personas que se tratan.

Desde el punto de vista autonómico la ley afecta a las CCAA, en primer lugar como administraciones públicas que deben respetar su contenido en los ficheros y operaciones que realicen en el ejercicio de sus competencias; en segundo lugar, porque deben crear una agencia de protección de datos semejantes a la estatal, que la ley regula; en tercer lugar, porque participan en el Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de datos: un representante de cada Comunidad Autónoma que haya creado una agencia de protección de datos en su ámbito territorial, propuesto de acuerdo con el procedimiento que establezca la respectiva Comunidad Autónoma.

Además, la ley prevé formas de coordinación y colaboración entre la Agencia estatal y las autonómicas; por una parte, el Director de la Agencia de Protección de Datos podrá convocar regularmente a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a efectos de cooperación institucional y coordinación de criterios o procedimientos de actuación. Por otra parte, el Director de la Agencia de Protección de Datos y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas podrán solicitarse mutuamente la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Por último, el art. 42 establece un procedimiento curioso de vigilancia de la Agencia estatal sobre las autonómicas, cuando se trate de ficheros de las CCAA en materias de su exclusiva competencia. Cuando el Director de la Agencia de Protección de Datos constate que el mantenimiento o uso de un determinado fichero de las Comunidades Autónomas contraviene algún precepto de esta Ley

en materia de su exclusiva competencia podrá requerir a la Administración correspondiente que se adopten las medidas correctoras que determine en el plazo que expresamente se fije en el requerimiento. Si la Administración pública correspondiente no cumpliera el requerimiento formulado, el Director de la Agencia de Protección de Datos podrá impugnar la resolución adoptada por aquella Administración.

La Ley Orgánica 13/1999 modifica el artículo 19 de la LOPJ con un objetivo muy concreto, reconocer el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional al Consejo de los Hombres Buenos de Murcia.

Leyes y Normas con rango de Ley

Intentando sistematizar las normas con rango de ley de interés para las CCAA, aparece un primer grupo que se caracteriza por ir dirigidas en particular a una sola CA (como también sería el caso de la recién citada reforma de la LOPJ), o unas pocas CCAA, se diga expresamente o no en la norma.

Así, la Ley 25/1999 por la que se declaran cooficiales las denominaciones de Alacant, Castelló y València para las provincias que integran la Comunidad Valenciana. El propio Estatuto utiliza estas denominaciones en su versión valenciana pero hasta ahora no existía norma del Estado que lo reconociera.

Varias normas del gobierno con rango de ley abordan problemas generados por calamidades generales. El Real Decreto-ley 7/1999 aprueba y declara de interés general las obras de regeneración hídrica incluidas en el conjunto de actuaciones «Doñana 2005», con el objetivo de completar la regeneración integral de la cuenca y de los terrenos aledaños a Doñana; su singularidad justifica la declaración de obras públicas de interés general. El Decreto-ley 9/1999 adopta medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos del mes de febrero en la región de Murcia y establece la posibilidad de que la CA y los Ayuntamientos celebren convenios de colaboración para su aplicación. El Real Decreto-ley 11/1999 adopta medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía, a través de medidas de apoyo y de subvenciones, a los titulares de explotaciones agrarias que durante la campaña hayan sufrido en seco unas pérdidas medias de cosecha superior al 50% de la producción normal. En parecido sentido el Real Decreto-ley 20/1999 que adopta medidas para paliar los efectos de la sequía sobre algunos cultivos leñosos, que afectó esencialmente a Murcia.

La Ley 7/1999 aprueba un crédito extraordinario por 1.498 millones de pesetas para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1992 que entendió desfavorecida a la Comunidad Valenciana en el Fondo de Compensación correspondiente a 1989. También la Ley 20/1999 aprueba un crédito extraordinario de 12.355 millones de pesetas para la realización de obras de infraestructura del Ferrocarril Metropolitano de Valencia, de acuerdo con un convenio suscrito previamente entre el Estado y la CA.

La Ley 3/1999 crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, que se integra en la

Red de Parques Nacionales; en su patronato participan cinco representantes de la CA andaluza. Ha sido recurrida por el Parlamento y el Gobierno de Andorra, por vulnerar las competencias de la CA, porque las instituciones andaluzas entienden que minuciosidad de sus normas impide cualquier desarrollo legislativo de la CA.

Un segundo grupo de leyes va dirigidas a ordenar el funcionamiento de las propias administraciones públicas. La Ley 4/1999 constituye una modificación parcial pero importante de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. La reforma recoge algunas de las principales críticas doctrinales dirigidas durante de estos años en su contra y modifica la regulación del silencio administrativo (suprimiendo la certificación de acto presunto), el sistema de revisión de los actos, la responsabilidad patrimonial y la regulación de la suspensión del acto administrativo.

La Ley 30/1999 de selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud extiende su aplicación al personal estatutario de los servicios de salud de las CCAA, con independencia del modelo de gestión de cada centro o sistema sanitario. La Ley 53/1999, por la que se modifica la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, cumple el compromiso incluido en la ley de acompañamiento de 1997 para que el Gobierno enviara un proyecto de reforma. Los cambios obedecen a la incorporación de normas comunitarias de los últimos años, a la corrección de normas que se habían mostrado inconvenientes u oscuras y a un intento de incrementar la transparencia y la concurrencia en la contratación administrativa.

Otras serie de leyes regulan ámbitos sectoriales muy diferentes. La Ley 8/1999 sobre la propiedad horizontal moderniza la regulación de las comunidades de propietarios con el objeto de agilizar y proporcionar mayor eficacia a su funcionamiento. Así se modifica la regla de la unanimidad para la adopción de acuerdos sobre determinadas actuaciones, se facilita el cobro de las deudas de los copropietarios morosos y se atribuye carácter ejecutivo a los acuerdos formalizados en el acta de junta, estableciendo un procedimiento ágil para la ejecución judicial de cobro de las deudas, etc. La Ley 24/1999 por la que se modifica el art. 92.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, referido a la extensión de los convenios colectivos interesa a las CCAA principalmente en cuanto adecua el marco legal relativo a las autoridades laborales competentes a la existencia de administraciones autonómicas con competencia en la materia. La Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación pretende regular el conjunto del proceso de construcción de edificios, tanto para garantizar su calidad, asegurando el cumplimiento de unos requisitos básicos, como proteger adecuadamente los intereses de los usuarios. El Real Decreto-ley 15/1999, que aprueba medidas de liberalización en el sector de hidrocarburos tiene interés para las CCAA al establecer que las mismas intervendrán en la planificación en materia de estaciones de servicios. La Ley 46/1999, de modificación de la Ley de Aguas de 1985 introduce el llamado mercado del agua, que también podría ser configurado por las CCAA en las cuencas intracomunitarias. La Ley 22/1999 modifica otras de 1994 para incorporar al ordenamiento español la directiva comunitaria sobre coordinación de disposiciones de

los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, para garantizar, entre otros objetivos, la protección de los usuarios frente a ciertas formas de publicidad abusivas o perniciosas para sus intereses. La Ley 27/1999 de Cooperativas incorpora la nueva normativa comunitaria introduciendo numerosas regulaciones nuevas, en materias como la publicidad societaria, el depósito de cuentas anuales, las transformaciones y fusiones y los derechos y obligaciones de los socios. Limita su ámbito de aplicación a las cooperativas que desarrollan su actividad en el territorio de varias CCAA, excepto cuando en uno de ellas se desarrolla con carácter principal.

La Ley 52/1999 reforma una anterior de 1989 de defensa de la competencia y ha levantado tanto curiosidad por su contenido como por el origen del mandato de que el Gobierno presente al Congreso un proyecto de ley por el que se regulen los criterios de conexión entre las competencias del Estado y de las CCAA. El origen se encuentra en una polémica Sentencia constitucional, la STC 208/1999, de 11 de noviembre, no sólo porque contó con el voto particular de 4 magistrados sino porque además constituye uno de los casos más meditados de recurso a la técnica de diferir la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales a la aprobación de una nueva ley estatal, que fije los criterios de conexión de las competencias respectivas. En el momento que la Sentencia fue conocida, la ley se encontraba en un avanzado estado de tramitación y en vez de acoger el mandato que derivaba de la decisión constitucional mantuvo una regulación semejante a la rechazada por el TC y se limitó a exigir al gobierno la presentación del nuevo proyecto citado.

Algunas leyes tienen por último un sentido igualitario o social y, aunque se haya dictado por el Estado se encuentran muy próximas a materias competencia de las CCAA. Es el caso de la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, que desarrolla directrices comunitarias e introduce cambios propios para promover la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres; trata de alcanzar un equilibrio en los permisos de maternidad y paternidad, facilitando la participación de los padres en el cuidado de los hijos, para que no disminuyan las posibilidades de acceso y promoción de la mujer en el trabajo. La Ley 29/1999 modifica la ley de 1994 que regula las empresas de trabajo temporal para garantizar a los trabajadores una retribución como mínimo igual a la del trabajador de la empresa usuaria. La Ley 47/1999 modifica el artículo 5 de la Ley 25/1971 de protección a las familias numerosas para adoptar el ordenamiento a la normativa comunitaria; se amplía el concepto de familia numerosa a los nacionales de los Estados de la UE o del EEE residentes en territorio español o que ejerzan una actividad por cuenta propia o ajena, aunque sean residentes en otros países de la UE o del EEE. Ley 50/1999, sobre régimen jurídico de la Tenencia de Animales potencialmente peligrosos, contiene una regulación bastante detallada de las obligaciones de sus propietarios que seguramente se solapa con las normas dictadas por varias CCAA con el mismo objetivo. La disposición final primera de la ley justifica sus normas bien en el art. 149.1.13 y 16, y especialmente en el 149.1.29 CE.

Las disposiciones reglamentarias

Un año más el número de reglamentos normativos se ve ampliamente superado por disposiciones organizativas y, especialmente por los Decretos de trasposos que vuelven a ser numerosos e importantes.

Los trasposos del Estado a las CCAA

Durante 1999 el BOE ha publicado 72 Reales Decretos de Traspasos, de muy diversa importancia, que de nuevo ponen de relieve la duración y complejidad del proceso de descentralización, porque si bien algunos derivan de las nuevas competencias asumidas por las CCAA tras las recientes reformas de los Estatutos, otros muchos traen causa de normas en vigor hace muchos años; casi una tercera parte son ampliación de trasposos anteriores lo que parece significar que las competencias autonómicas merecen una evaluación superior a la realizada inicialmente. Aunque no resulte muy significativo, sin tener en cuenta la materia, el número de trasposos recibidos por CA es el siguiente: Aragón, 3; Canarias, 8; Cantabria, 5; Cataluña, 4; Castilla y León, 2; Castilla-La Mancha, 3; Comunidad Valenciana, 6; Extremadura, 4; Galicia, 8; Islas Baleares, 7; La Rioja, 2; Madrid, 4; Murcia, 3; Navarra, 6; País Vasco, 1; La ciudad de Ceuta ha recibido 4 trasposos.

Por materias, cabe destacar especialmente los trasposos de la educación no universitaria que han recibido Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia. Salvo error, Asturias debe ser en estos momentos la única CA que no ha recibido aún el traspaso, aunque parece que ya está acordado. Se cumplirá así una fase importante de la reorganización del Estado porque la educación, con la sanidad, constituye uno de los grandes sectores administrativos que dependen de las CCAA porque su volumen de funcionarios y recursos financieros resulta siempre importante.

Otros trasposos que vale la pena destacar serían los siguientes. Gestión del Instituto Nacional de Empleo (Galicia y Canarias), gestión de la formación profesional ocupacional (Murcia, Cantabria y La Rioja), Instituto Social de la Marina (Galicia y Canarias), IMSERSO (Cantabria y Castilla y León), enseñanza profesional náutica-pesquera (Murcia, Cantabria, Islas Baleares y Canarias) y Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) a Extremadura. También se han producido trasposos en otras materias como mediadores de seguros, ejecución de la legislación farmacéutica, buceo profesional, transporte marítimo, etc. Igualmente destacan las ampliaciones de trasposos en educación y personal al servicio de la administración de justicia, entre otros.

Existen otros trasposos más particulares por su objeto o por la competencia que ejecutan. Así se ha continuado el despliegue de la policía de tráfico en Cataluña, que este año lo ha hecho en la provincia de Lleida. En materia de carreteras se ha producido el traspaso al País Vasco de los bienes y servicios correspondiente a la autopista A-8 del Cantábrico (Bilbao-Behobia), sin perjuicio del mantenimiento por el Estado de control de fronteras y de algunas facultades concurrentes. Otros resultan particulares por el establecimiento que es objeto de

traspaso, como el Hospital Militar de Barcelona o la Escuela de Turismo de Madrid. Tiene también un carácter parecido, en cuanto supone traspaso de recursos económicos, el Decreto-ley 13/1999 por el que se financia el acuerdo interprofesional sobre formación continua en el País Vasco, que significa la asignación de fondos por el Estado de 3.450 millones de pesetas; se recurre al Decreto-ley, según justifica la norma, por la urgencia de instrumentar esta subvención.

Los reglamentos normativos

El RD 596/1999 contiene el reglamento de desarrollo y ejecución de la LO 4/1997 por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. La mayor parte de su contenido se orienta a fijar las garantías del uso de esta nueva técnica policial respecto a los derechos de los ciudadanos, pero la Disposición Adicional Sexta contiene previsiones para las Comisiones de Garantías de la Videovigilancia en las Comunidades Autónomas con competencias de policía propia, aludidas en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/1997: podrá existir una única Comisión de Garantías de la Videovigilancia para la instalación de videocámaras por cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en las mismas, previa suscripción del correspondiente convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma. En ese caso, se modifica la previsión general de la composición de la Comisión de Garantías, dando entrada a dos representantes designados por la Administración autonómica. También podrán asistir, como asesores, expertos en materia de seguridad ciudadana, designados por la Administración autorizante en función de la distribución competencial en esta materia, que participarán en las reuniones con voz y sin voto.

El RD 704/1999 regula los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad, sustituyendo al Real Decreto 1005/1991, modificado en 1992, todos ellos dictados en aplicación de las previsiones del art. 26.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria. Se incorpora la regulación referente a los estudiantes procedentes del nuevo bachillerato y de los ciclos formativos de grado superior de la formación profesional, como consecuencia del despliegue a la LOGSE; se modifican diversos criterios sobre las pruebas de acceso a la Universidad y a concretas licenciaturas, pero sobre todo se introducen nuevas medidas que favorecen la movilidad de los estudiantes.

Por una parte, ampliando a todas las Comunidades Autónomas la posibilidad de que las Universidades de su territorio, o parte de ellas, sean consideradas como una sola Universidad («distrito autonómico»), a los efectos de acceso a las enseñanzas universitarias, para los estudiantes que soliciten iniciar estudios en ellas. Se admite, incluso, que esta posibilidad pueda alcanzar a Universidades del territorio de distintas Comunidades Autónomas, previo acuerdo entre éstas («distrito interautonómico»). En todo caso, será precisa la conformidad de las correspondientes Universidades.

Por otra, permitiendo que los estudiantes, en cuya Universidad de origen y

en centros públicos de la misma no se impartan las enseñanzas que deseen cursar, puedan solicitar las mismas sin las limitaciones que, para determinadas enseñanzas, se contenían en el Decreto de 1991. Este se dicta al amparo de lo previsto en los arts. 149.1.30ª de la Constitución y 26.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y tiene el carácter de normativa básica.

El RD 1640/1999 regula la prueba de acceso a los estudios universitarios, en sustitución de una Orden de 1992. Resulta también del despliegue de la LOGSE y la necesidad de adaptar a los nuevos estudios dicha prueba. En la Disposición Final Primera se afirma el carácter de norma básica, dictada en virtud de lo establecido en el art. 149.1.30ª de la Constitución y en uso de la competencia estatal para regular la ordenación general del sistema educativo, recogida expresamente en la disposición adicional primera.2.a) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. La Disposición Final Segunda atribuye al Ministro de Educación y Cultura y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas dictar, en el ámbito de sus competencias, la aprobación de las disposiciones precisas para su ejecución y desarrollo.

Algunos reglamentos aprobados en ejercicio de competencias estatales, que siempre la justifican siguiendo la buena técnica dominante en los últimos años, contienen alguna normas breves que afectan a las CCAA, generalmente habilitando la creación de formas de colaboración. El RD 768/1999, aprueba un nuevo reglamento para el control del cumplimiento de normas internacionales sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida de los buques extranjeros que utilicen puertos españoles, tras la modificación de la normativa comunitaria sobre la materia: Prevé mecanismos de colaboración entre autoridades portuarias y órganos autonómicos para obtener la necesaria información. El RD 1251/1999 sobre Sociedades Anónimas Deportivas sólo alude a las CCAA para establecer el derecho de tanteo y retracto en su favor, en defecto de los Ayuntamientos, cuando se produzca la enajenación de instalaciones deportivas. El RD 1679/1999 sobre concursos oficiales y concursos oficialmente reconocidos de vinos que se celebren en el territorio español, se dicta porque las normas comunitarias sólo permite que figuren en las etiquetas de las botellas los premios reconocidos oficialmente por los Estados miembros: Autoriza la celebración de convenios entre el Ministerio de Agricultura y las CCAA.

El RD 1677/1999 modifica el reglamento de 1994 sobre el Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias creados por la Ley 20/1991, por la reforma correlativa de las normas sobre el IVA y el IRPF, para mantener la coordinación de las figuras impositivas.

El RD 705/99 modifica los convenios con la Seguridad Social de los Parlamentos autonómicos en favor de sus miembros, para aproximar su régimen al que tienen los miembros de las Cortes.

Disposiciones organizativas

En primer lugar, se crean o modifican una serie de órganos de la administración central en que participan representantes de las CCAA. El RD 428/1999,

modifica el anterior aprobado en 1994 que creó el Consejo Estatal de las Personas Mayores y prevé la participación de cuatro representantes de las CCAA elegidos por la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, entre sus miembros. El RD 1339/1999, que aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, configura algunos órganos internos en que participan representantes de las CCAA. El RD 1828/1999 aprueba el reglamento del registro de condiciones generales de la contratación. El RD 1792/1999 regula la composición y funcionamiento del Consejo Superior Geográfico, ofreciendo la entrada a las CCAA interesadas. Un ámbito geográfico o material más particular tienen el RD 1599/1999 que crea la Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete y señala los criterios para la determinación del canon que deben pagar los usuarios, con participación de un representante de la Junta de Andalucía. Y la Orden 29 noviembre 1999 constituye el Comité permanente para la gestión y mantenimiento del sistema de información geográfica oleícola españoles, con la función de facilitar a las CCAA y a la Agencia para el Aceite de Oliva la información para el control de las ayudas.

Algunos de estos órganos se inscriben en el ámbito cultural, a menudo con la forma de Patronato. Así, el RD 569/1999 establece la composición y funciones del Patronato conjunto de los museos procedentes de las donaciones del Marqués de la Vega-Inclán; participarán los Presidentes de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid, así como los alcaldes de Madrid, Valladolid y Toledo. También el RD 1796/1999 modifica la composición del Patronato del Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias «Gonzalez Martí», dando entrada al Presidente de la Comunidad Valenciana y al Alcalde de Valencia. En ambos casos se justifica en la adaptación a la nueva estructura del Estado. El RD 570/1999 crea el Patronato del Museo Arqueológico Nacional; son vocales natos el Presidente de la CA de Madrid y el Alcalde de la ciudad. El RD 426/1999 establece la creación del Archivo General de la Guerra Civil Española, según la Ley del Patrimonio Histórico Español, incluyendo en el Patronato a un representante de Castilla y León.

En segundo lugar, la creación de algunos órganos administrativos prevén de forma bastante genérica la colaboración con las CCAA. Así, el RD 1289/1999 que crea la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España, y la Orden de 6 septiembre 1999 por la que se constituye la Oficina Permanente para situaciones de sequía, que promoverá reuniones periódicas con las CCAA y sectores afectados.

En tercer lugar, algunos Decretos establecen la creación de registros que tienen otros paralelos en las CCAA, como el RD 993/1999 que aprueba el reglamento del registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional, sin perjuicio de la relación con registros semejantes existentes en las CCAA. El RD 1252/1999 de modificación de RD de 1991 sobre Federaciones Deportivas Españolas y registro de Asociaciones Deportivas. El RD 1643/1999 regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro de las Denominaciones de origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas.

Disposiciones derivadas de normas comunitarias

Como en años anteriores 1999 ha contemplado una proliferación de disposiciones que suponen la incorporación de normas comunitarias al ordenamiento jurídico español, muchas de las cuales afectan ámbitos que corresponden por razón de la materia a competencias de las CCAA pero que precisan un desarrollo estatal. Destacan las correspondientes a productos alimenticios, acuicultura, alimentación animal y protección de la ganadería, que se relacionan en el apartado del Informe sobre la Actividad de la Unión Europea.

Disposiciones de fomento

Entre las numerosas disposiciones de este tipo, destacan también las subvenciones que tienen su origen en la Unión Europea pero requieren la intervención de CCAA. Así, el RD 1680/1999 sobre ayudas comunitarias en el sector de las semillas, con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las CCAA y el Estado y el RD 1973/1999 sobre determinadas ayudas comunitarias en ganadería, que determina el marco básico en que deben encuadrarse las actuaciones de las administraciones públicas competentes en la tramitación, resolución y pago de estas ayudas.

Como ejemplos de las subvenciones sectoriales pueden citarse el RD 368/1999 que regula la ayuda a la producción de aceite de oliva para campañas 1998-1999 y 2000-2001, el RD 519/1999 que contienen el régimen de ayudas a la apicultura y el RD 997/1999 de fomento de las razas autóctonas españolas en peligro de extinción, que otorga ayudas a las asociaciones de ganaderos reconocidas por las CCAA. Se encuentran también de forma tradicional las compensaciones al transporte marítimo y aéreo con las islas: el RD 1291/1999 modifica el anterior de 1989 sobre bonificaciones de tarifas para subvenciones al tráfico regular entre las islas Canarias, Ceuta Melilla y las Islas Baleares con el resto del territorio nacional. Por otra parte, el RD 1034/1999 sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Illes Balears, como compensación a la insularidad, para abaratar el coste, se aprueba de acuerdo con la Ley 30/1998, del Régimen Especial de las Illes Balears y crea una Comisión mixta Estado-CA para su seguimiento y evaluación.