

## I. VALORACIÓN GENERAL

*Joaquín Tornos*

### **El marco político de referencia: elecciones generales y autonómicas en Andalucía**

El año 2000 inició su andadura condicionado por la convocatoria de elecciones generales para el 12 de marzo. Los resultados de las elecciones condicionarán después la vida política estatal y autonómica.

Las elecciones de 12 de marzo se saldaron con un claro triunfo del Partido Popular que logró su objetivo principal de alcanzar la mayoría absoluta. Con un descenso de 7 puntos en la participación respecto a 1996, el PP obtuvo el 44,5% de los votos y amplió sustancialmente su ventaja sobre el PSOE, que con el 34% de los votos se quedó a 10 puntos. IU se hundió y queda con poco más del 5% de los votos.

En las elecciones andaluzas los resultados no ofrecieron grandes novedades. El PSOE mantuvo su primacía con unos resultados similares a los de las últimas elecciones autonómicas, el PP obtuvo un sensible incremento de votos y diputados, izquierda-unida sufrió un notable retroceso, y el Partido Andalucista logró un ligero incremento. La nueva situación se saldó con la reedición del pacto de coalición PSOE-Partido Andalucista.

Los resultados de las elecciones generales, caracterizados como se ha indicado por la rotundidad de la victoria del Partido Popular y el logro de la mayoría absoluta en ambas Cámaras, tuvieron, lógicamente, repercusiones de indudable importancia.

En el nuevo Gobierno del Partido Popular asume la cartera de Administraciones públicas el Sr. Posada, quien en su presentación ante el Congreso realiza un discurso basado en la continuidad de la política anterior y anuncia la intención de llevar al Congreso un proyecto de ley de cooperación autonómica.

Los malos resultados obtenidos por el PSOE provocaron la crisis de liderazgo en este Partido, con la dimisión de su secretario general y la elección de Rodríguez Zapatero como nuevo secretario general. Crisis de liderazgo que también afectó a diversas direcciones regionales con mayor o menor intensidad. Los resultados también permitieron hacer nuevas lecturas sobre las situaciones internas en algunas Comunidades Autónomas (en la crónica correspondiente a las elecciones generales se da cuenta detallada de los resultados en cada una de las Comunidades Autónomas). Así, los buenos resultados electorales del Partido Popular en Extremadura, donde por primera vez obtiene más votos que el PSOE, o en Baleares, lo que se utilizó para cuestionar la fórmula del Pacte de Progrés.

En todo caso, las elecciones obligaron al primer partido de la oposición a dedicar buena parte de sus energías en el período inmediato postelectoral a re-

construir su propio aparato de gobierno estatal y regional. Al mismo tiempo el nuevo secretario general debió articular un discurso propio en materia de organización territorial, y se vio también en la necesidad de tratar de construir unas relaciones sólidas con los diferentes líderes regionales

En líneas generales, sin embargo, estas consecuencias de los resultados electorales puede decirse que fueron superadas sin excesivas complicaciones. Mayor trascendencia ha tenido, sin duda, el hecho de la obtención de la mayoría absoluta por parte del PP. Esta cómoda posición parlamentaria permitió al PP prescindir de los apoyos de Partidos Nacionalistas, aunque se mantuvo un acuerdo inestable con Coalición Canaria, y situó a Convergencia i Unió en una difícil posición.

La estrategia preelectoral de CIU con relación a la política estatal se basó en el hecho de ser necesarios en Madrid. La mayoría absoluta del PP dejó sin sentido a esta estrategia, mientras que CIU continuaba dependiendo de los votos del PP para gobernar en Cataluña. Las relaciones entre los dos partidos se sitúan sobre coordinadas completamente nuevas. Como primera consecuencia, la reunión de los partidos firmantes de la Declaración de Barcelona celebrada en esta ciudad finalizó sin nuevos acuerdos, y no parece que por el momento exista interés en reforzar esta vinculación. Seguramente la radicalización de la postura del PNV en sus planteamientos nacionalistas está también en la base del distanciamiento de CIU de la citada Declaración de Barcelona.

El PP, por su parte, se encuentra liberado a la hora de definir su propia política de organización territorial y asume la responsabilidad de liderar un modelo de vertebración del conjunto de España.

Las relaciones internas dentro de las Comunidades Autónomas entran también en nuevas dinámicas tras las elecciones. Lo más relevante es que se constata una voluntad generalizada de recomponer relaciones, y de tratar de alcanzar acuerdos sobre temas de interés general para la Comunidad. Así, en Andalucía, en el debate de investidura se ofrece un acuerdo para reconducir la discusión sobre temas como el censo real de la población, la financiación o la política del agua. En Castilla y León se abre también un proceso de negociación interna para avanzar en temas institucionales relativos al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas o reforma de la ley del Procurador del Común. En Cantabria la nueva secretaria general del PSC-PSOE se entrevista con el Presidente del Gobierno y ofrece espacios de encuentro. En Extremadura se llega a un acuerdo, bautizado como Pacto por Extremadura, con el fin de consensuar temas como la financiación, transferencias sanitarias o trazado del AVE, y se rompe la incomunicación entre los representantes del Gobierno central y autonómico mediante una reunión entre el Sr. Aznar y el Sr. Rodríguez Ibarra.

Las relaciones con el Gobierno central no mejoran, sin embargo, en Asturias e Islas Baleares, y se incrementará la tensión con Aragón a raíz de la tramitación del PHN.

Los resultados electorales también tuvieron unos efectos directos en la situación de Ceuta y Melilla, donde el triunfo del PP fue igualmente incontestable. El llamado efecto GIL comienza a agrietarse tras las elecciones, y se pone en marcha un proceso lento pero continuo de descomposición que finalizará con la práctica desaparición de una experiencia ciertamente nefasta.

En este nuevo escenario el año 2000 no ofrece grandes novedades con relación al tratamiento de los grandes temas pendientes para estructurar el sistema autonómico en su conjunto. Las grandes cuestiones continúan siendo la financiación autonómica, la reforma del Senado, la culminación de los trasposos en materia de sanidad, políticas activas de empleo y medios de la administración de justicia, participación de las Comunidades Autónomas en Europa, reforma y potenciación de los mecanismos de colaboración vertical y horizontal y reforzamiento de la posición de los entes locales mediante el Pacto local.

Por lo que hace referencia a la reforma del Senado, fruto de una moción aprobada el 16 de mayo, se constituyó el 7 de septiembre la Ponencia para el estudio de la reforma de esta institución, asumiéndose la conveniencia de aprovechar los trabajos realizados en la pasada legislatura por la Ponencia para la reforma constitucional del Senado. Pero por el momento poco se ha avanzado, y más bien parece que volvemos a momentos anteriores.

Desde el Gobierno sí que se ha hecho una clara manifestación a favor de la voluntad de avanzar en lo relativo al desarrollo de los mecanismos de colaboración. Con este fin se anunció la presentación de un Proyecto de ley de cooperación autonómica, cuyo contenido parece que ha ido evolucionando, si bien aún no se cuenta con un texto de referencia. En un primer momento se pensó en articular la coordinación de los órganos del Estado para ordenar coherentemente la política autonómica del Estado, pero posteriormente se amplió su objeto a la regulación de la colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas.

En la fase final del año 2000 se advierten algunos cambios de actitud. Por un lado, el vencimiento del modelo de financiación autonómica al término del año 2001 obliga a iniciar los contactos para estudiar dicha reforma, si bien al finalizar el año aún se está una fase muy inicial del debate. En directa conexión con esta cuestión lo que sí se hace es manifestar la clara voluntad de llevar adelante una ley de estabilidad o déficit cero que vincule a las Comunidades Autónomas. La nueva ley debería suponer el compromiso de déficit cero para la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones locales, creando un fondo del 2% del presupuesto para prevenir pagos imprevistos o los originados por una peor situación económica.

Por otro lado desde el grupo del Partido Popular en el Senado se avanzan algunas ideas con relación a la posible reforma del Senado. Si bien son líneas aún indefinidas, sí que queda claramente expresada la voluntad de no reformar la Constitución.

Una nueva cuestión aparece en el horizonte: el Pacto de Estado por la Justicia. Desde el Gobierno del Estado se avanzan las líneas de la reforma propuesta, al mismo tiempo que se elaboran propuestas por el Consejo General del Poder Judicial y se llega a determinados Acuerdos en el seno de la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia. La concreción de las propuestas queda aplazada al año 2001 (sobre este tema, puede verse el trabajo de Jiménez Asensio en este Informe).

Por lo que hace referencia a la vida política y administrativa de las Comunidades Autónomas a lo largo del año, la misma puede caracterizarse por tres grandes ideas: normalidad institucional, prevalencia de la gestión sobre la

reivindicación y constatación de la necesidad de articular fórmulas de colaboración para una mejor ejecución de las propias competencias.

### **La violencia terrorista y la ruptura de relaciones institucionales en el País Vasco**

La violencia terrorista de ETA y la radicalización de la vida social en el País Vasco han marcado de forma trágica el devenir del año 2000. Violencia terrorista que se ha centrado en el País Vasco, pero que también ha golpeado en otras partes del Estado y que ha incidido en la vida política del conjunto de la nación.

Dentro del País Vasco, como se dice en la valoración referida a esta Comunidad, enero del 2000 «es el mes en que se materializa el escenario pluridireccional de rupturas relacionales a todos los niveles».

Ruptura del Pacto de Gobierno PNV/EA – EH, ruptura del dialogo PNV-PP, y abandono de las instituciones por EH. Se entra en una situación de bloques enfrentados, sin que tras las diversas rupturas se mantengan puentes a través de los que recomponer la situación. La vida en el País Vasco puede definirse, por tanto, por estas palabras, ruptura, fraccionamiento.

Los acuerdos adoptados en la Asamblea general del PNV el 15 de enero distancian aún más al PP del PNV. Ante la crisis institucional y la existencia de un Gobierno en minoría parlamentaria, el Partido Popular y el PSOE reclamaron a partir de este momento y de forma insistente la convocatoria de elecciones anticipadas. El PNV adopta la decisión de resistir. Lo único que ofrece son continuas llamadas, sin ningún realismo político, por parte de su Lehendakari, a recrear el consenso entre partidos sin exclusiones previas.

En el ámbito estatal el acuerdo alcanzado entre PP y PSOE en la firma del Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo consolida la posición unitaria de los partidos estatales mayoritarios, pero no logra arrastrar a todas las fuerzas políticas y sociales. En este sentido, CIU no se añade al pacto antiterrorista PP-PSOE por entender que es excluyente respecto a las fuerzas nacionalistas democráticas, en particular para las bascas, y porque no se negoció su redacción.

La violencia terrorista limita también las posibilidades de articular un debate sosegado y con diversidad de propuestas sobre el modelo de Estado, ya que lógicamente la prioridad debe ser acabar con el terrorismo

Al finalizar el año, la situación en el País Vasco parece estancada. En el horizonte inmediato únicamente aparece la convocatoria de elecciones como una medida ya inaplazable.

### **Ceuta y Melilla: Ciudades Autónomas**

Especial relevancia poseen los Autos del Tribunal Constitucional 201 y 202/2000, por los que se inadmitieron sendos recursos de Ceuta y Melilla frente al artículo 68 de la ley 55/1999, recursos en los que se discutía por las entidades recurrentes la limitación de sus competencias urbanísticas.

El interés de los Autos no se encuentra en el fondo de la cuestión planteada, que no se aborda por el Tribunal, sino en la decisión de inadmisión, ya que esta decisión obligó al Tribunal a pronunciarse sobre la naturaleza de Ceuta y Melilla.

Los Autos fundamentan la decisión de inadmisión de los recursos en el argumento de que los Consejos de Gobierno y las Asambleas de Ceuta y Melilla no pueden interponer recursos de inconstitucionalidad al no ser éstos territorios Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional rechaza la relación que pretenden los recurrentes entre la disposición transitoria quinta y el artículo 144,b de la CE, y entiende que este último precepto permite la posibilidad de que las Cortes Generales puedan no sólo autorizar la iniciativa para convertirse en su caso en Comunidad Autónoma, sino acordar, sin la previa iniciativa de los Ayuntamientos, un Estatuto que otorgue un régimen de autonomía distinto del que gozan las Comunidades Autónomas. La conclusión añadida es que las Cortes optaron por acordar un Estatuto de Autonomía para estas ciudades, sin recurrir a la disposición transitoria quinta que hubiera conllevado su constitución en Comunidades Autónomas.

Puede, pues, decirse, que con los citados autos se cierra el mapa de Comunidades Autónomas, que queda fijado en las diecisiete actuales. Ceuta y Melilla se configuran como ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía, aunque sigue sin saberse exactamente que se deriva de esta calificación.

### **La constatación de la necesidad de avanzar en el desarrollo de mecanismos de cooperación**

La ordenación de la intervención administrativa en diversos sectores de especial relevancia para la vida colectiva o para el progreso económico, así como la necesidad de llevar adelante determinadas políticas públicas, ha puesto de manifiesto la importancia de contar con mecanismos eficaces de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre si.

La elaboración de planes de grandes infraestructuras (plan hidrológico, AVE), la respuesta a la crisis de las vacas locas, o la aprobación de leyes cuya aplicación recae de forma importante sobre las administraciones autonómicas y locales (ley del menor, ley de extranjería), han hecho más evidente una realidad sobre la que hemos venido insistiendo, la trascendencia del principio de colaboración.

#### *1. El Plan hidrológico*

Después de muchos años de debate y de anteproyectos frustrados, el Gobierno sometió a información pública el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional el 5 de septiembre de 2000. El contenido del mismo fue recibido en términos generales de forma favorable por las Comunidades de Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia, y con fuerte oposición en Aragón y en parte de Cataluña, concretamente en las Terres del Ebre.

La oposición fue especialmente dura en Aragón, donde el 8 de octubre salieron a la calle más de 400.000 personas, mientras que el Gobierno regional aprobó el 28 de noviembre un documento de oposición al Plan. En Cataluña, las entidades de las Terres del Ebre organizaron también una fuerte contestación al Plan.

En términos generales, los que se oponen al Plan cuestionan la filosofía de los grandes trasvases entre cuencas y reclaman una atención preferente a los territorios que ceden el agua. Así, se afirma que mientras Aragón se desertiza y despuebla, las grandes obras de infraestructura favorecerán a zonas con mayor desarrollo.

A este argumento se opone la necesidad del reparto del agua, una solidaridad responsable, y el carácter equilibrado del contenido del Plan al repartir beneficios entre territorios.

El conflicto, en todo caso, no es sólo entre el Estado y una Comunidad Autónoma, es también entre Comunidades Autónomas.

## 2. *El trazado del AVE*

La importancia de las infraestructuras de comunicación como mecanismo para vertebrar el territorio se ha hecho especialmente patente con la discusión del plan de implantación del AVE y la discusión de su concreto trazado sobre el territorio. Sin perjuicio de que por las propias características técnicas del AVE no siempre se justifique el recurso a este medio de transporte, existiendo alternativas más razonables e igualmente eficaces, lo cierto es que el AVE se ha convertido en signo de modernidad y de progreso. Nadie renuncia a estar conectado al AVE.

Todas las Comunidades Autónomas reivindican estar conectadas a este medio de transporte, y reclaman poder participar en la determinación del trazado de la línea en su territorio. El tema del AVE se convierte así en cuestión de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre si, y también se convierte en tema sobre el que se busca el consenso de las diversas fuerzas políticas dentro de cada Comunidad Autónoma (ejemplo de esto último, el Pacto por Extremadura y el trazado del AVE Madrid-Lisboa).

## 3. *La crisis de las vacas locas*

La enfermedad llamada encefalopatía bovina espongiforme ha puesto también de manifiesto la importancia de las técnicas de colaboración para poder llevar a efecto eficazmente una determinada política.

La constatación de que la cabaña bovina estaba sometida a una enfermedad que afectaba a la especie humana a través del consumo de su carne desató todas las alarmas sociales. Desde una situación de notable ignorancia sobre la realidad del problema, las Administraciones se vieron obligadas a reaccionar ante un problema en parte desconocido y que requería intervenir desde diversos niveles competenciales, desde la Unión Europea hasta la administración local.

Intervención que además tenía diversos componentes y que afectaba desi-

gualmente a los territorios autónomos. Así, había que contar con los intereses económicos de los sectores afectados, pero también con los intereses generales de los consumidores. Por otro lado, en algunas Comunidades el problema tenía una intensidad muy destacada sobre su economía, mientras que para otras sólo se veía el problema desde la perspectiva del consumidor. En todo caso la necesidad de actuar coordinadamente se puso enseguida de relieve, y esta fue precisamente una de las demandas de los administrados.

La coordinación se hizo necesaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues era preciso acordar las ayudas necesarias y los planes de inspección. Pero a su vez era precisa la coordinación interna, dentro de cada administración, entre los diversos departamentos afectados. Y era asimismo necesaria la coordinación con las entidades locales.

#### *4. La ley del Menor*

La ley orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor, que sustituye a la ley orgánica 4/2000, fue una ley generalmente bien recibida. La ley modifica la edad penal, que pasa de los 16 a los 18 años, y la inimputabilidad, que pasa de los 12 a los 14 años, introduciendo así diversos tramos a los efectos de los tratamientos de los menores. Pero sobre todo, destaca en la ley su finalidad educativa, lo que exigirá importantes reformas y diseño de políticas públicas. Precisamente por ello la ley previó una larga *vacatio legis* de un año.

Le ley es un claro ejemplo de reforma legislativa adoptada por el Estado en ejercicio de sus competencias que incide de forma destacada en las competencias autonómicas, ya que sobre las entidades autonómicas recae en buena medida la aplicación de la reforma.

Por ello, los problemas surgieron al valorar el coste de su aplicación, y ante la inminente entrada en vigor de la ley el 18 de enero del 2001 (a pesar de la larga *vacatio legis* la entrada en vigor pareció coger por sorpresa a las Administraciones implicadas), las Comunidades Autónomas solicitaron asumir sus responsabilidades de forma gradual y con menor carga financiera. En particular se reclamó la transferencia de medios materiales y financieros, y se solicitó una moratoria para la entrada en vigor con relación al tramo de 18 a 21 años.

#### *5. La legislación en materia de inmigración*

La materia de inmigración, a la que este Informe ya prestó especial atención el año anterior, se ha convertido en tema de máxima actualidad con la aprobación de la ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, modificada en parte por la ley 8/2000 de 22 de diciembre.

Esta legislación es de nuevo un claro ejemplo de norma legal aprobada por el Estado con unas consecuencias muy importantes sobre la actividad de las Comunidades Autónomas. Nadie discute la competencia del Estado para fijar y controlar el flujo de inmigrantes, pero según sea el número de inmigrantes admiti-

dos y según sea el alcance de los derechos que se les reconozcan, las Comunidades Autónomas se verán obligadas a prestar un mayor o menor número de servicios en materias como sanidad, educación o asistencia social. Nada de lo que diga la ley es, por tanto, indiferente a las Comunidades Autónomas, como tampoco lo es para los entes locales.

En definitiva, es fácil constatar como en los temas de mayor calado se impone la necesidad de buscar cauces de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que el ejercicio de las respectivas competencias impone encontrar vías de negociación y acuerdo. De ahí, pues, la importancia de que las Comunidades Autónomas participen de alguna forma, vía un Senado reformado, Conferencia de Presidentes, Conferencias sectoriales operativas, Comisiones multilaterales de cooperación u otras vías que puedan articularse, en la adopción de las decisiones estatales que condicionan directamente el ejercicio de las propias competencias (leyes del menor o de inmigración, tratamiento del problema de las vacas locas) o que afectan de modo destacado al desarrollo de la propia Comunidad (Plan hidrológico, trazado del AVE).

### **Financiación autonómica. primeros pasos en el debate sobre la reforma del modelo de financiación y en relación al proyecto de ley de estabilidad presupuestaria**

Por una parte, el vencimiento del modelo de financiación autonómica al término del año 2001 obliga a iniciar los contactos para estudiar su reforma, si bien al finalizar el año aún se está en una fase muy inicial del debate. Una vez más, con una periodicidad quinquenal, que no por conocida debe reputarse como deseable, deberán ponerse sobre la mesa de negociación los grandes temas pendientes y las vías de avance hacia un modelo de financiación que, como primer requisito, debería configurarse en términos de mayor estabilidad que los hasta ahora vigentes. En este punto parece existir un notable consenso entre todas las fuerzas políticas, como también en la idea de integrar la financiación sanitaria dentro del modelo general. Por lo demás, el incremento de la autonomía financiera y de la responsabilidad fiscal mediante fórmulas diversas (sistema de tributos compartidos, mayor capacidad normativa en los impuestos cedidos, descentralización del IVA e impuestos especiales con variantes de cesión o de participación en la recaudación), junto a una mejora de los instrumentos de solidaridad (FCI y asignaciones de nivelación), se perfilan como los ejes principales de un debate que debería apostar, además, por un esfuerzo integrador que hiciera posible que, a diferencia de lo que ha sucedido en el modelo del quinquenio 1997-2001, pudiera ser aceptado por todas las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, y en lo que por el momento aparece como preludeo de ese debate, a finales del 2000 y comienzos del 2001 ha empezado a andar sus primeros pasos un proyecto de ley de estabilidad presupuestaria que, tras el dictamen del Consejo de Estado, se ha desdoblado en dos (uno de carácter orgánico y otro de carácter ordinario). El objetivo último del Proyecto de Ley es garantizar un compromiso de estabilidad presupuestaria en línea con los requerimientos europeos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, aunque con mayor rigidez



que la que impone dicho pacto, puesto que mientras en él se permite un déficit de hasta un 3% del PIB respectivo, en los proyectos gubernamentales la noción de estabilidad se equipara a la de equilibrio o superávit presupuestario, limitando a casos muy excepcionales las eventuales situaciones de déficit. Dichos proyectos, sin precedentes en otros países, serían aplicables a todo el sector público y, por lo tanto, también al autonómico y a las haciendas locales. Sorprende, sin embargo, en una primera aproximación, que por ahora no puede ser más exhaustiva, el tono extremadamente categórico de los proyectos que «imponen», sin apenas mecanismos de concertación o de participación, un modelo de estabilidad presupuestaria vigilada por la Administración del Estado. Y sorprende aún más que no se haya esperado a plantear todas estas cuestiones dentro del debate general sobre financiación autonómica que, como se ha indicado, debe desarrollarse en este mismo año 2001.

## La actividad de las comunidades autónomas

### 1. *Unos datos de especial significación*

Si el año 1999 estuvo marcado por los procesos electorales, el año 2000 puede decirse que es un año de normalidad institucional generalizada, en el que, además, una vez concluidos los procesos de reforma estatutaria, ampliación de competencias y asunción de importantes traspasos de funciones, se ha puesto todo el interés en la gestión del importante volumen competencial asumido.

La importancia de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas tienen un claro reflejo en dos datos numéricos que nos parecen enormemente significativos. El número de funcionarios estatales y autonómicos, y las grandes magnitudes presupuestarias.

Así, por lo que hace referencia a los funcionarios, en 1999 el número de funcionarios de la Administración del Estado era de 887.205, lo que representaba un 41,1 % del total de funcionarios públicos (Estado, Comunidades Autónomas, administración local y universidades). En el año 2000, según datos de la página WEB del MAP actualizada a 6 de diciembre de 2000, el número de funcionarios es de 753.785, lo que representa un 34,1 %. Los mismos datos referidos a las Comunidades Autónomas nos dan las siguientes cifras. En el año 1999 el número de funcionarios autonómicos era de 677.160, lo que representaba el 31,4%. En el año 2000, contamos con 904.041 funcionarios autonómicos, lo que representa el 41,0 %.

Si analizamos las magnitudes presupuestarias, nos encontramos con que el total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos autonómicos para el año 2000 es de 12 billones de pesetas, importe que representa un aumento del 12,8% respecto al previsto para el año 1999. Incremento debido sustancialmente al importante traspaso de los servicios de educación a varias Comunidades Autónomas a lo largo de 1999.

A continuación expondremos algunos de los sectores en los que se ha manifestado con especial intensidad la actividad autonómica.

a) La necesidad de dar respuesta a nuevos problemas. La crisis de las vacas locas y la inmigración.

La crisis de las vacas locas y los problemas derivados de la nueva legislación en materia de inmigración situó a las Comunidades Autónomas ante el reto de tener que dar respuesta a nuevas necesidades. Bien es verdad que, como hemos expuesto anteriormente, las Comunidades Autónomas no disponen de todos los mecanismos para enfrentarse a estas situaciones y que, por tanto, las fórmulas de colaboración deben jugar un papel destacado para afrontar con éxito estos nuevos problemas. Pero también es cierto que en ejercicio de las propias competencias las Comunidades actuaron para tratar de hacer frente a estas nuevas demandas sociales.

Por lo que hace referencia a la llamada crisis de las vacas locas se ponen en marcha diversos tipos de actuaciones. Se elaboran planes de intervención, se refuerza la inspección y se habilitan créditos para contratar más veterinarios, se crean laboratorios y se adoptan medidas organizativas internas para coordinar o los diversos departamentos implicados.

En materia de inmigración la respuesta es más evidente allí donde el problema es también más grave. Así encontramos respuestas organizativas en Andalucía (creación de dos comisiones interdepartamentales, de extranjería y de políticas migratorias), en Cataluña (creación de la Secretaría de la inmigración y de una Comisión Parlamentaria de Estudio sobre la inmigración), en la Comunidad Valenciana (creación de una tarjeta sanitaria), en Extremadura el Consejo extremeño contra el racismo, en Madrid (Plan de emigración) y en Murcia (creación de la Comisión delegada del Consejo de Gobierno para la integración social). Por su parte, en Navarra las medidas se incluyen en una ley, la ley 2/2000 que extiende la cobertura sanitaria del sistema sanitario público de Navarra a todos los inmigrantes de la Comunidad Foral. En el País Vasco, la ley sobre la Carta de los derechos sociales reconoce a los inmigrantes como beneficiarios de estos derechos en tanto estén empadronados.

b) Adecuación de la organización a las nuevas demandas. La modernización administrativa.

El incremento de competencias ha exigido a su vez un esfuerzo por racionalizar las estructuras administrativas y por mejorar los cauces procedimentales de actuación. En este sentido son muchas las experiencias que se ponen en marcha con este objetivo de modernizar la administración, simplificar la actuación y mejorar las relaciones con los ciudadanos. Estos procesos de modernización se producen cada vez más ligados al fenómeno de las nuevas tecnologías.

En varias Comunidades Autónomas se aprueban planes de mejora y calidad en los servicios públicos, cartas de servicios a los ciudadanos, planes estratégicos de calidad, o se crean oficinas de respuesta unificada para agilizar los trámites con la administración.

Con el fin de mejorar la comunicación administración-ciudadano y desarrollar el uso de las nuevas tecnologías se desarrollan experiencias de interés como Intranet (Extremadura) o Urbanet (La Rioja), o en Madrid se aprueba un decreto sobre información, agilización de procedimientos administrativos y aplicación

de nuevas tecnologías en la Administración. En Murcia se decide la puesta en marcha de la elaboración y ejecución del Plan estratégico de Modernización de la Administración pública de la Comunidad. Con el fin de simplificar los procedimientos de intervención administrativa en Andalucía se regulan las oficinas de respuesta unificada para PYMES, y se da nueva regulación a la intervención en materia de instalación de establecimientos industriales, Decreto 358/2000.

c) La crisis demográfica y los intentos de dar respuesta.

Con mayor o menor intensidad la crisis demográfica se ha hecho presente en todas las Comunidades Autónomas. Este fenómeno se manifiesta en ocasiones en unas bajas densidades de población, como es el caso de Aragón, con una densidad de 24,6 habitantes por km<sup>2</sup>, que llega a tan sólo 9,2 km<sup>2</sup> en Teruel. En otros casos, más comunes, se asiste a un proceso creciente de envejecimiento de la población.

Esta nueva situación conlleva la necesidad de replantear la prestación de determinados servicios, pues mientras empiezan a sobrar plazas escolares existe una carencia alarmante de plazas de residencias para la tercera edad. Por otra parte, se incrementa el proceso de despoblación rural.

Al margen de la actuación sobre los servicios afectados por la crisis demográfica, se comprueba también como se empieza a actuar sobre la raíz del problema. Se aprueben medidas de protección a la familia, de fomento de la natalidad o de protección de la población rural.

Por otro lado, es evidente que la falta de población joven y de mano de obra tiene su repercusión en el tema ya comentado de las políticas inmigratorias.

d) La sociedad de la información y los medios de comunicación.

La importancia de los medios de comunicación en la vida de las Comunidades Autónomas ha estado muy presente a lo largo del año 2000. Diversas normas se han aprobado con el fin de promover la tecnología de la información y del conocimiento.

Pero seguramente lo más destacable es la diversa posición que se adopta con relación a los medios públicos de radio y televisión. Así, en Castilla la Mancha se aprueba la ley de creación de la radio y televisión regional, y un decreto sobre televisiones locales después de varios conflictos en la materia. También en Extremadura se aprueba la ley de la empresa pública Corporación extremeña de medios audiovisuales, primer paso para la televisión y radio autonómicas. Mientras tanto, en Madrid, en el debate del estado de la Región, se vuelve a insistir en la privatización del ente público Radio y Televisión de Madrid en cuanto la legislación estatal lo permita. Esta voluntad política no impide crear mediante la ley 2/2000 una Comisión específica para ejercer el control parlamentario sobre el ente público RTV Madrid.

En Cataluña, mediante la ley 2/2000 de 4 de mayo se creó el Consejo Audiovisual de Cataluña, como entidad independiente, a la que corresponde el control de los contenidos de los medios audiovisuales de titularidad autonómica o que actúan en base a un título habilitante autonómico, así como en los casos de emi-

siones específicas para Cataluña. También le corresponde, en relación a los mismos supuestos que acaban de señalarse, informar preceptivamente sobre la propuesta de los pliegos de condiciones de los concursos de adjudicación de concesiones, y sobre las propuestas de adjudicación de los concursos.

La creación en Andalucía del Consejo Superior Andaluz del Audiovisual, regulado por Decreto 52/2000, no responde exactamente por su composición y competencias a la figura de una autoridad reguladora y de control independiente.

e) Los Planes como instrumento de ordenación de la actividad administrativa.

La creciente actividad administrativa no sólo ha tenido un reflejo organizativo. También desde el punto de vista funcional se comprueba como la voluntad de racionalizar la actividad administrativa se ha traducido en el creciente recurso a la figura del Plan. El Plan formula objetivos, marca los plazos, integra actuaciones diversas y permite ofrecer una buena imagen de actividad sin haber aún comenzado a caminar.

Encontramos así Planes para la mejora de la calidad de los servicios, planes de empleo, de promoción empresarial, de igualdad de las mujeres, de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de residuos, de empleo femenino o de emigración.

## El Senado

Las elecciones del 12 de marzo tuvieron su lógico reflejo en la composición y actividad del Senado.

La victoria del Partido Popular le permitió incrementar su mayoría absoluta, al obtener 127 senadores de los 208 de elección directa (15 escaños más). En función de los resultados, finalmente se constituyeron siete grupos parlamentarios (Grupo popular, 150, grupo socialista 69, grupo catalán en el senado de CIU, 11, grupo Entesa Catalana de Progrès, 11, grupo senadores nacionalistas vascos, 8, grupo coalición canaria, 6 y grupo mixto, 4).

También como consecuencia de las elecciones y de la reordenación ministerial se reordenaron las comisiones legislativas del senado.

Mención aparte merece la creación de la Comisión permanente de entidades locales, modificando a tal fin el artículo 49 del Reglamento del Senado. Se crea con el fin de que las entidades locales encuentren un mejor cauce de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan y que vayan a ser tratados en la Cámara Alta. Si bien de esta forma se potencia el papel del Senado como Cámara de representación territorial, no debe ocultarse que la creación de la Comisión despertó ciertos recelos en cuanto a su relación con la Comisión general de Comunidades Autónomas. En este sentido, la Comisión de entidades locales no tiene carácter legislativo, y se introdujo un apartado quinto en el artículo 49 del Reglamento del Senado según el cual « las comisiones permanentes legislativas y no legislativas realizarán sus funciones sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas».

Por lo que hace referencia a la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, esta celebró su sesión constitutiva tras las elecciones generales el 17 de mayo, siendo nombrado presidente el Excmo. Sr. Víctor Manuel Vázquez Portomeñe. En su seno se celebraron la sesión de 19 de octubre relativa al debate sobre los Decretos leyes liberalizadores de 23 de junio ( nos referimos a los mismos en el apartado de conflictos), y la sesión de 7 de noviembre en la que se trataron los temas relativos a la cesión de la nuda propiedad de todo el terreno de las Bárdenas Reales a favor de la Comunidad Foral de Navarra, la regulación de las matrículas de los automóviles y la posible incorporación de un distintivo que reconozca el carácter autonómico del Estado, así como las consecuencias derivadas de la ley orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, tema al que también nos hemos referido anteriormente.

Por otra parte, debe señalarse que la información recibida en la citada Comisión con relación a convenios, conflictos, cuestiones financieras y foros internacionales ha potenciado la funcionalidad de la misma como órgano centralizador y canalizador de la información territorial que debe llegar al Senado.

A lo largo de todo el año han sido constantes las preguntas, interpelaciones y mociones relativas a las funciones del Senado como Cámara de representación territorial. El debate ha permitido fijar las posturas. En su comparecencia, el Ministro Sr. Posada dejó claro que la posición del Gobierno era la de una reforma que no afectara al texto constitucional. En todo caso, el principal fruto de la discusión fue la creación en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de una Ponencia para el estudio de la reforma del Senado. La Ponencia ha iniciado sus trabajos, ha recogido los estudios llevados a cabo en la legislatura anterior, y ha definido su método de trabajo.

## Trasposos

Después de que en el año 1999 se formalizaran un importante número de Reales Decretos de trasposos, algunos cualitativamente importantes como los relativos a la materia de educación no universitaria, en el año 2000 se asiste a una ralentización de este proceso. Así, pasamos de 70 trasposos en 1999, a tan sólo 20. Trasposos que afectan a 7 Comunidades Autónomas, mientras que en 1999 afectaron a 15.

Por otra parte los Reales Decretos contienen en su mayoría la ampliación de medios con relación a trasposos anteriores, sin que se hayan producido trasposos en las materias más importantes aún pendientes, sanidad y políticas activas de empleo. El hecho de no haber avanzado en los trasposos en materia de sanidad puede condicionar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica.

Vinculado a este tema debe señalarse como en el año 2000 se recogen los efectos de los trasposos realizados en materia de enseñanza. Así, se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia, y el RD 1448/2000 crea áreas funcionales de alta inspección de educación integrada en las Delegaciones de Gobierno de las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

## Colaboración

1. La actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha mantenido a lo largo del año 2000 dentro de unos parámetros similares a los de años anteriores.

En relación al número de Convenios publicados se constata un ligero descenso por segundo año consecutivo, pasando de los 547 Convenios de 1999 a los 518 del año 2000 (debemos reiterar una vez más que tomamos en consideración los Convenios publicados en el BOE durante el año, lo que no supone recoger todos los firmados en este periodo, ya que en ocasiones algunos Convenios no se publican hasta mucho tiempo después).

Se mantiene también la tónica general de los últimos años consistente en la existencia de unos «Convenio-modelo», fruto de un proyecto acordado en Conferencia sectorial, que luego se concreta bilateralmente con las diversas Comunidades Autónomas.

Por materias se mantiene también la primacía de los Convenios relativos a servicios sociales, que constituyen el 46 % del total. Son 238 Convenios, que pueden agruparse en 13 ó 14 programas.

Como línea tendencial que merece ser destacada se constata el hecho de que el objeto de los Convenios tiende a ser cada vez más el acuerdo sobre programas, en lugar de contener la realización de proyectos singulares. Esto supone avanzar en la línea de una cooperación estable en ciertas áreas, lo que a su vez supone se recurra de forma creciente a fórmulas de colaboración interadministrativa para ejecutar estos programas. Así se constata también un creciente uso de la encomienda de gestión.

Como singularidad del año 2000 cabe destacar la denuncia de diversos Convenios celebrados en 1997 entre el MAPA y diversas Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común. El procedimiento establecido para la transferencia de fondos se revela inadecuado y, por ello, se decide poner fin anticipadamente al Convenio, acordando llevar a cabo la transferencia según lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.

Desde el punto de vista de los requisitos formales debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8,2 de la ley 30/1992 y el artículo 56 del Reglamento del Senado se han remitido a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado tres convenios suscritos entre la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comunidad de Madrid, la Comunidad de la Rioja y la Comunidad Foral de Navarra, con el fin de poner en marcha y mantener un procedimiento de información mutua de los datos objeto de inscripción en los registros de empresas radiodifusoras.

Dentro del conjunto de la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede destacarse el Pacto nacional para acabar con las listas de espera, formalizado el 6 de junio en el seno del Consejo Interterritorial de la Salud, Pacto firmado por el Ministerio de Sanidad y 17 Comunidades Autónomas.

También puede mencionarse el Acuerdo marco de 26 de enero de cooperación entre la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo, la PYME y la Junta de Andalucía, el Principado de Asturias y la Junta de Castilla y León para la actuación conjunta en la promoción turística de la Ruta Vía de la Plata. Turespaña se encargará de la promoción en el extranjero y en el territorio nacional lo harán las autonomías.

2. El escaso uso de los convenios entre Comunidades Autónomas formalizados según lo dispuesto en el texto de la Constitución ha sido reiteradamente puesto de manifiesto en este Informe. En el año 2000 únicamente se formalizó el Convenio entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla-La Mancha para la implantación de nuevos títulos de abono transporte por el Consorcio regional de transportes públicos regulares de Madrid.

Como experiencia de interés de colaboración horizontal puede destacarse la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia. Esta Comisión, que viene funcionando desde hace aproximadamente dos años, adoptó unos Acuerdos de especial interés en relación al Pacto de Estado por la Justicia (un comentario a estos Acuerdos se encuentra en el trabajo de Jiménez Asensio contenido en este Informe).

3. Especial relevancia tiene en materia de cooperación la reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, y el protagonismo que ha reconocido a las Comisiones bilaterales. La ley orgánica 1/2000, con el fin de favorecer la negociación y evitar la formalización del recurso de inconstitucionalidad, modifica el artículo 33 de la LOTC y añade al mismo dos párrafos con el fin de ampliar el plazo para la interposición del recurso si se inician negociaciones en la Comisión bilateral de Cooperación de la Administración central y la Comunidad Autónoma. En este período se trataría de superar las discrepancias y llegar a un acuerdo que evitara la interposición del recurso.

La reforma, que responde a un objetivo razonable, no deja de plantear problemas técnicos en su aplicación. En todo caso, el tiempo nos dará la idea exacta sobre la eficacia de la solución legislativa adoptada.

Por el momento podemos dejar constancia de una primera experiencia. La Comisión bilateral de cooperación administración general- Comunidad de Madrid, constituida el 3 de octubre, ha intervenido con relación a la ley autonómica 9/2000. El acuerdo alcanzado en la Comisión, consistente en la modificación de la ley, se introdujo en la ley 18/2000 de 27 de diciembre, la ley de acompañamiento. El acuerdo evitó el recurso ante el Tribunal Constitucional.

4. Seguramente como consecuencia de la reforma de la LOTC a la que acabamos de hacer referencia, durante el año 2000 se han aprobado diversos Acuerdos constitutivos o de aprobación de las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración general del Estado - Comunidades Autónomas, previstas en el artículo 5.2 de la ley 30/1992 en la redacción dada por la ley 4/1999 (Orden 26-10-2000 sobre normas de funcionamiento de la de Castilla-La Mancha, y órdenes de 25-07-2000 y 4-10-2000 de constitución de las Comisiones con la Generalidad Valenciana y la Comunidad Autónoma de Madrid).

## Conflictos

### *1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Los datos estadísticos de las Sentencias del Tribunal Constitucional ofrecen un perfil similar al de años anteriores. Se han dictado 19 sentencias, 10 en recurso de inconstitucionalidad, 5 en conflictos de competencia, una con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad y tres en razón de amparos con trascendencia autonómica. Por lo que hace al tiempo de resolución de los recursos, la media es de unos seis años.

La doctrina del Tribunal Constitucional tampoco contiene novedades interpretativas destacables respecto de la propia doctrina acumulada tras veinte años de actividad. Lógicamente la mayoría de cuestiones han sido ya tratadas, y el Tribunal reitera o precisa su propia doctrina al resolver los nuevos conflictos. En todo caso, los temas más tratados han sido de nuevo los relativos al concepto de bases, la delimitación de materias o los efectos supraterritoriales de las competencias.

Tal vez los temas de mayor interés son los de carácter procesal. Así, la cuestión relativa a la legitimación de los senadores autonómicos para impugnar una ley de la propia Comunidad, cuestión que resuelve el TC admitiendo dicha legitimación (STC 180/2000, con dos votos particulares). El tema relativo a la legitimación del Defensor del Pueblo para impugnar una ley autonómica (ley de presupuestos del parlamento de Canarias), legitimación cuestionada por la Comunidad Autónoma al estimar que debe restringirse a la defensa de los derechos fundamentales. El Tribunal opta por una interpretación amplia y sostiene que debe entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de sujetos contemplados conjuntamente en los artículos 162,1.a CE y 32,1 LOTC (STC 274/2000). Con relación a la legitimación de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, nos remitimos a lo dicho en el primer apartado de esta valoración.

Mención especial merece la Sentencia de 30 de noviembre que anuló la ley balear 12/1991 de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Sin entrar a valorar en profundidad su contenido, si que parece que la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 6,3 de la LOFCA supone una interpretación ciertamente estricta en orden a reconocer un ámbito para la creación de impuestos propios. En todo caso, esta doctrina cuestiona seriamente la posibilidad de avanzar en la corresponsabilidad fiscal.

### *2. Recursos presentados*

#### *2.1. Los decretos leyes liberalizadores*

De los cuatro Decretos leyes aprobados el 23 de junio con el fin de liberalizar o introducir mayor competencia en diversos sectores de la economía, tres de ellos fueron impugnados por diversas Comunidades Autónomas. En todos los casos se cuestionó, en primer lugar, el recurso a la figura del Decreto ley, ya que



puede dudarse de la existencia de las razones de extraordinaria y urgente necesidad que legitiman el recurso a esta figura normativa. No obstante, la permisiva doctrina del Tribunal Constitucional en relación a la interpretación del requisito habilitante por parte del Gobierno, permite suponer que no se cuestionará la validez de los Decretos leyes por esta razón.

El Decreto ley 4/2000 de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transporte fue impugnado básicamente por la modificación que introduce en la ley del suelo. Los recurrentes discuten por un lado la competencia estatal al estimar que la regulación forma parte de la materia urbanismo, sin que el Estado pueda amparar su actuación en los títulos del artículo 149,1,1 y 8 CE. Al mismo tiempo, se cuestiona también la regulación desde la perspectiva de la garantía institucional de los entes locales, ya que se entiende que la nueva regulación priva a estos entes de un componente esencial de la política de ordenación del propio territorio, desposeyéndoles de una de las competencias que identifican a los entes locales. Este Decreto ley fue recurrido por los gobiernos autonómicos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Asturias e Islas Baleares. También interpusieron recurso 50 diputados del grupo parlamentario socialista.

El Decreto ley 6/2000 de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados, bienes y servicios fue objeto de impugnación con relación a la regulación en materia de horarios comerciales. Si bien la doctrina del Tribunal Constitucional calificó en su día esta materia como básica, diversas Comunidades Autónomas han vuelto a cuestionar que la fijación de los horarios comerciales pueda formar parte del título competencial establecido en el artículo 149,1-13 CE, esto es, la ordenación general de la economía. Han impugnado este Decreto ley Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares y Navarra.

Por último, el Decreto ley 7/2000 de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones fue impugnado por Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña. El motivo de la impugnación se basa en estimar que al liberalizar el régimen de prestación de los servicios de inspección técnica de vehículos se invade la competencia ejecutiva autonómica en materia de industria, competencia que incluye la organización de las formas de intervención.

## 2.2. La ley balear de Consejos insulares

La polémica ley balear de Consejos Insulares fue, finalmente, impugnada ante el Tribunal Constitucional. En su recurso el Estado cuestiona la legalidad de la ley al entender que la regulación de los Consejos insulares no respeta el marco establecido en la ley de bases del régimen local, y en concreto, la sujeción de los Consejos a los preceptos básicos que se refieren a las Diputaciones provinciales.

Frente a tal argumentación, la ley se fundamenta en la consideración de los Consejos insulares como entidades territoriales de perfiles singulares, de elección diversa a la propia de las Diputaciones provinciales, con un ámbito competencial también diverso, en la medida en que poseen competencias locales pero también pueden asumir competencias de la Comunidad Autónoma. Por ello se cuestiona

el uniformismo excesivo de la legislación básica, y se estima que la regulación establecida en la ley no se opone frontalmente al contenido de lo establecido en la legislación estatal. El recurso permitirá conocer la opinión del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la potestad autonómica de organización interna de las entidades territoriales propias.

### *3. Sentencias del Tribunal Constitucional y lealtad constitucional*

La creciente utilización por el Tribunal Constitucional de la técnica de la nulidad diferida de los preceptos declarados inconstitucionales exige atender al cumplimiento del mandato dirigido al legislador para que restituya la constitucionalidad de la norma declarada inconstitucional.

En el Informe del año pasado se daba cuenta de la STC 208/1999 por la que se declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la ley 16/1989 de defensa de la competencia. Concretamente, aquellos preceptos que negaban toda competencia ejecutiva en la materia a las Comunidades Autónomas.

El fallo de la Sentencia citada ciertamente no predeterminó el plazo dentro del cual deberían fijarse los nuevos puntos de conexión que hicieran posible la competencia ejecutiva autonómica. Pero sí dijo el Tribunal que «del hecho de que no se acuerde la nulidad inmediata de aquellos preceptos de la ley que se declaran inconstitucionales se infiere la persistencia de una situación anómala, en la que las competencias controvertidas puedan seguir siendo ejercitadas por el Estado. Esta situación es, desde luego, provisional y, por supuesto, debe acabar cuanto antes. La lealtad constitucional obliga a todos (STS 201/1990, FJ 4), y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible».

Muy pocos días después de dictarse la Sentencia, la ley 52/1999 de 28 de diciembre modificó parcialmente la ley de 1989. La modificación tuvo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional, y si bien no la incorporó en su redactado, estableció que antes del 1 de octubre del año 2000 el Gobierno debía presentar en el Congreso de los Diputados el proyecto de ley que fijara los criterios de conexión.

Pues bien, hasta la fecha en que se escribe esta valoración, 20 de marzo del 2001, el proyecto no se ha presentado. Se mantiene así en vigor una ley inconstitucional, que permitirá dictar actos sancionadores por órganos cuya competencia ha sido cuestionada por el Tribunal Constitucional. Y se vulnera el mandato dirigido al Gobierno por el legislador, y la llamada a corregir la situación cuanto antes y a respetar el principio de lealtad constitucional que el Tribunal Constitucional dirigió al Gobierno en su sentencia.

Este proceder, si se convierte en práctica reiterada, obligará a replantear el contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad con nulidad diferida.

#### 4. Conflictos en vías de solución

##### 4.1. La «Paz Fiscal»

Algunos conflictos también han entrado en vías de solución. Así, el 18 de enero se firmó el Acuerdo de colaboración tributaria por los Gobiernos Central y del País Vasco, Acuerdo llamado de «Paz Fiscal» con el que se trataba de poner fin a diversos contenciosos derivados de la aplicación del régimen fiscal singular del País Vasco por parte de las autoridades autonómicas.

El Acuerdo se iniciaba con el compromiso de ambas Administraciones de defensa y desarrollo del concierto económico, y creaba un órgano mixto nuevo denominado Comisión de evaluación, con el fin de que en su seno se pudieran debatir y acordar las cuestiones conflictivas.

Si bien el Acuerdo comportó la retirada de un importante volumen de recursos abiertos, Vizcaya mantuvo algunas de las disposiciones cuestionadas y que, según el Acuerdo, debían ser modificadas o derogadas.

Sin perjuicio de la valoración general positiva del Acuerdo, el año finaliza con un rebrote de las discrepancias. El Gobierno impugnó normas fiscales de los tres territorios históricos, y las posiciones parecen resituarse de nuevo en vistas a la próxima negociación del Concierto económico, dado que el vigente expira el 31 de diciembre del 2001.

En todo caso, el Acuerdo comportó la retirada del conflicto ante las instancias europeas y evitó un pronunciamiento de las mismas sobre las normas autonómicas cuestionadas.

##### 4.2. Los Reales Decretos relativos a las enseñanzas en la educación obligatoria y en el bachillerato. Un conflicto que parece resuelto

La determinación del contenido de las materias obligatorias en la enseñanza secundaria obligatoria y en el bachillerato había generado en años anteriores una gran polémica. La polémica se centraba no sólo en la determinación de las materias que se tenían que enseñar, sino sobre todo en los contenidos de estas materias. En particular se discutió sobre la enseñanza de las humanidades y los contenidos de la historia.

Para tratar de encauzar este debate se nombraron diversas comisiones de estudio formadas por profesionales de reconocido prestigio que emitieron sus informes. Posteriormente se abrió un período de negociación con las Comunidades Autónomas que ha permitido, finalmente, que se aprobaran los Reales Decretos 3473 y 3474/2000 de 29 de diciembre por los que se establecen las enseñanzas mínimas.

El recurso a la creación de comisiones de expertos, y una buena dirección de la negociación, han sido seguramente las causas que han permitido resolver favorablemente el anterior conflicto.

## Administración local

1. El debate interno en las Comunidades Autónomas sobre la aplicación del Pacto local.

El Pacto local tuvo su reflejo inicial en diversas reformas legislativas aprobadas en el año 1999 por las Cortes Generales. Las reformas tenían un contenido limitado, ya que el Pacto local dependía en mayor medida para su pleno desarrollo de la actividad de las propias Comunidades Autónomas.

A lo largo del año 2000 se han producido diversas iniciativas en este sentido. Así, en Andalucía se produjo un importante debate general en el Parlamento, con propuestas de interés en el ámbito nacional y en el interno de la propia comunidad. En Galicia continúa el proceso de estudios sobre la materia, y a finales del 2000 la Junta anuncia ya la propuesta de concretos traspasos de servicios en materia de servicios sociales, centros residenciales para la tercera edad y control de horarios y establecimientos públicos. En la Comunidad Valenciana se incluye esta materia dentro del Plan estratégico de modernización. En Madrid se avanza un borrador de descentralización, discutido por los Municipios, especialmente por el de Madrid. Finalmente, en Murcia se propone la creación de una Comisión parlamentaria sobre el tema, y la Federación de Municipios de la región avanza un borrador.

2. En el Senado se crea la Comisión permanente de entidades locales, mediante reforma del artículo 49 del Reglamento del Senado, por acuerdo de 11 de octubre de 2000. La Comisión se crea como Comisión permanente no legislativa.

3. El proceso constitucional de conflicto en defensa de la autonomía local creado por la ley orgánica 7/1999, ha tenido en el año 2000 tres primeras aplicaciones prácticas. Por un lado, el conflicto se planteó por 16 Ayuntamientos de Baleares contra la ley de medidas administrativas 12/1999 de 23 de diciembre, al estimar que la supresión de determinadas intervenciones preventivas municipales y su sustitución por la intervención en el proceso de elaboración del plan, vulneraba el principio de autonomía local. La posterior reducción del ámbito de aplicación de la ley cuestionada a la materia de residuos sólidos no ha dejado sin objeto al conflicto constitucional. Otra aplicación de este proceso la encontramos en el conflicto planteado por la ciudad autónoma de Ceuta frente al artículo 68 de la ley 55/1999. Una vez que el Tribunal Constitucional negó a las ciudades autónomas legitimación para recurrir la ley al no reconocerles la naturaleza de Comunidad Autónoma, la ciudad de Ceuta recurrió a esta otra vía procesal. Este recurso si que fue admitido, si bien es posible que por la nueva situación política en la ciudad se termine desistiendo. Por último, cabe reseñar el conflicto nº 6613/ 2000 interpuesto por municipios valencianos con respecto a la ley de la Comunidad Valenciana 8/1999 de 3 de diciembre por la que se suprime el área metropolitana de l'Horta. Este conflicto está pendiente de admisión.

4. La autonomía local también ha estado presente en la impugnación del Decreto ley 4/2000. La nueva regulación de los criterios de clasificación del suelo se ha estimado que puede vulnerar el principio de autonomía local, al sustraer a los municipios el ejercicio de una competencia propia que forma parte del núcleo esencial de su autonomía. En este sentido se manifestaron algunos órganos consultivos, como el de Andalucía y Cataluña.

5. En relación a la organización territorial interna los problemas más relevantes siguen centrados en la definición del ente intermedio. Así, en Valencia se crea por la ley 9/2000 la entidad pública del transporte metropolitano, y en Aragón se crea la comarca de Aranda. En Cataluña la comisión de expertos creada por acuerdo de los grupos parlamentarios y del Gobierno elabora su informe, que presentará ya en el año 2001. En todo caso, en relación con esta materia, la novedad más importante y más polémica ha sido la aprobación de la ley balear de los Consells Insulars, ley 8/2000 de 27 de octubre. La singular naturaleza de estos entes, que son a la vez entes locales e instituciones de la Comunidad Autónoma, ha suscitado discrepancias en relación a la solución dada por el legislador, en particular, en relación a su estructura organizativa, que se estima no respeta el contenido de la legislación básica de régimen local. Por esta razón la ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional.

## Unión Europea y Tratados Internacionales

### *1. Actividad de la Unión Europea*

Sin duda el dato más relevante durante el año 2000 ha sido la conclusión del Tratado de Niza, durante el Consejo Europeo del mes de diciembre. A ello debe añadirse la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el impulso al proceso de ampliación con la apertura de negociaciones con seis nuevos países candidatos (Malta, Letonia, Lituania, Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia) y la aprobación de un régimen de asociación para la adhesión de Turquía.

En el Consejo Intergubernamental de Niza se examinó la reforma de las instituciones europeas en la perspectiva de la ampliación. Por lo que hace referencia al Comité de las Regiones no se modificó ni el número ni el reparto por Estado miembro de sus miembros, si bien el Tratado prevé que el número de miembros de ambos Comités no excederá de 350. Asimismo establece que los miembros deberán ser titulares de un mandato electoral regional o local u ostentar responsabilidad política ante una Asamblea electiva.

Por otra parte adquiere una especial relevancia el tratamiento de los temas relativos a la salud y protección de los consumidores. Esta preocupación se manifiesta ya al inicio el año con la aprobación por la Comisión el 12 de enero del «Libro blanco sobre seguridad alimentaria», donde se define una estrategia integrada que se denomina « desde la granja al consumidor ». La Comisión propone también crear una Autoridad Alimentaria Europea.

El interés por la materia se desborda a raíz de la aparición de epizootías en la Comunidad y en terceros países, y en particular por el desarrollo de la encefalopatía espongiiforme bovina. Esta enfermedad de las vacas, por su incidencia sobre la salud humana, impulsa una actuación decidida desde las instancias europeas. Esta intervención pone de relieve el carácter supraestatal del problema y, por tanto, la necesidad de adoptar decisiones a nivel comunitario y buscar fórmulas de colaboración entre las diversas autoridades con competencias para hacer efectivas las medidas acordadas.

## *2. Actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas*

En el ámbito institucional, por lo que corresponde al Estado, destaca la adopción del RD 1470/2000 por el que se constituye el Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea, que tendrá lugar el primer semestre de 2002.

Desde la vertiente normativa, tanto estatal como autonómica, destaca la aprobación de una amplia batería de disposiciones relativas a la sanidad animal, normas dictadas en aplicación de la normativa comunitaria a la que antes nos hemos referido.

Mención especial merece la visita que los Jefes de los Servicios Jurídicos de todas las Comunidades Autónomas realizaron al Tribunal de Justicia de las Comunidades Autónomas, donde se trató el tema de la postulación procesal ante el Tribunal de los letrados autonómicos en representación de la respectiva Comunidad Autónoma. Si bien hasta el presente se ha venido exigiendo que estas actúen a través de un abogado colegiado, se trataría de permitir a través de una reforma de las normas procesales comunitarias que se admitiera que los letrados de las propias Comunidades Autónomas actuaran en defensa de las mismas.

## *3. La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea*

El debate sobre la articulación de la presencia de las Comunidades Autónomas en el Consejo y sus órganos se ha mantenido en punto muerto a lo largo de buena parte del año 2000, si bien al término del mismo parece que se abren vías para dar algunos pasos hacia delante en relación al modelo de participación. En este sentido, la revitalización de la última reunión de la Conferencia, la discusión de una muy considerable ampliación en el número de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica y un nuevo enfoque más pragmático en la discusión de la presencia en el Consejo y sus órganos de apoyo, son los datos que permiten aventurar una nueva dinámica.

En términos generales, por otra parte, puede decirse que se consolidan las líneas ya apuntadas desde 1998, esto es, insatisfactoria participación a través de las Conferencias Sectoriales, y consolidación progresiva de la participación a través de los Comités de la Comisión.