

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

El estado de las autonomías en el año 2001

El año 2001 ha vuelto a colocar el debate sobre la organización territorial de nuestro Estado bajo el foco de la atención política y mediática. Los avances muy significativos que se han producido en el proceso de descentralización mediante el Acuerdo de financiación y los traspasos en materia de asistencia sanitaria han dado pie a reabrir la discusión sobre el futuro inmediato del Estado de las Autonomías, lo que se ha traducido en propuestas de signo contrario.

Desgraciadamente, al mismo tiempo, la lacra del terrorismo ha seguido golpeando con especial intensidad en el País Vasco pero también en otras Comunidades Autónomas. La presencia del terrorismo ha afectado de modo directo a la vida social y política del País Vasco, pero ha incidido igualmente en el funcionamiento del Estado en su conjunto. En el País Vasco la violencia trata de impedir por todos los medios que pueda desarrollarse una vida en democracia, acosando y asesinando a los representantes políticos del PP y PSOE, a miembros del poder judicial, a los medios de comunicación y a fuerzas del orden público. Las actuaciones policiales y los intentos políticos y judiciales de aislar a los violentos consiguen tan sólo éxitos parciales. Por otro lado, tras unas duras elecciones, la vida institucional sigue bloqueada, lo que agudiza la sensación de desasosiego de una sociedad que vive en un clima de creciente fractura interna.

La difícil vida institucional, que no encontró solución tras las elecciones, ha tenido una clara expresión en el proceso de aprobación de los Presupuestos. La falta de mayoría suficiente llevó a sustituir dicha ley, de especial relevancia en la vida democrática y que posee un contenido y requiere un procedimiento de aprobación específico, por un texto legal parcial y fragmentario que no responde en modo alguno a los requisitos exigibles a una ley de la importancia de la ley de presupuestos.

Como hemos apuntado, a lo largo del año 2001 se han producido dos hechos de especial significación. El Acuerdo sobre el modelo de financiación, alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio de 2001, y los traspasos en materia de asistencia sanitaria a las 10 Comunidades Autónomas que aún no los habían recibido. Pero al mismo tiempo se ha producido la paralización de dos procesos también fundamentales para completar el funcionamiento del sistema autonómico, la reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias.

El Acuerdo sobre Financiación Autonómica se logra cerrar en julio de 2001 y permite integrar de nuevo a todas las Comunidades Autónomas en su seno.

Acuerdo que llega a calificarse desde CIU como el mejor Acuerdo nunca alcanzado y que permite aventurar un horizonte temporal de estabilidad en torno a esta cuestión sin duda central para el buen funcionamiento del sistema autonómico en su conjunto.

Por otro lado se prosigue el proceso de traspasos de servicios, en materias tan importantes como las políticas activas de empleo pero, sobre todo, en materia de asistencia sanitaria. Los traspasos en materia de asistencia sanitaria suponen la culminación de un proceso complejo, en el que estaban implicadas diez Comunidades Autónomas. Pese a las lógicas tensiones propias de la trascendencia del traspaso y de la compleja valoración del mismo, los acuerdos se lograron cerrar antes de fin de año. El volumen de medios personales y financieros que comportan estos traspasos en su conjunto, y en relación a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas, permite hablar de un salto cualitativo muy significativo en el desarrollo del Estado autonómico.

El significado de estos traspasos va más allá de su importancia singular, ya que además de la valoración que se debe hacer sobre el impacto que estos traspasos han de tener en el funcionamiento de cada Comunidad Autónoma, los traspasos en materia sanitaria, junto con los de las políticas activas del INEM, completan de hecho un ciclo básico en materia de traspasos. Bien es verdad que pueden reclamarse nuevos traspasos, por la vía ordinaria o haciendo uso del artículo 150,2 CE, pero en estos momentos existe un amplio nivel de cumplimiento de los traspasos vinculados a las competencias estatutarias, lo que comporta a su vez una igualación sustancial en los niveles competenciales de las diversas Comunidades Autónomas. Se impone ya debatir a fondo sobre la gestión, y sobre el autogobierno, entendido ahora no como reclamación de mayores cotas de poder político y administrativo, sino como rendición de cuentas de los gobiernos autónomos ante la población a la que sirven.

Esta nueva situación reclama también culminar las reformas propias del Estado de las Autonomías como sistema, como mecanismo que debe integrar la diversidad en un todo armónico. Por ello entendemos que debe valorarse críticamente el hecho de que al mismo tiempo que se producían los importantes avances a que acabamos de referirnos, se haya puesto freno a otras reformas institucionales que deberían vertebrar el funcionamiento del sistema autonómico en su conjunto. Nos referimos a la reforma del Senado y a la participación de las Comunidades Autónomas en las instancias comunitarias.

Esta realidad tiene lugar en un marco de debate en el que, por parte del Gobierno central, se afirma con creciente firmeza que en el proceso de construcción del Estado de las Autonomías se ha llegado al final del trayecto en lo que hace referencia al proceso de distribución de poder hacia las Comunidades Autónomas, por lo que el período de las reivindicaciones de mayores cotas de autogobierno se da por concluido. Llegados al punto de destino procede revisar el funcionamiento de todas las piezas implicadas en este proceso, y articular los medios de acción conjunta para un mejor ejercicio de las respectivas responsabilidades.

Esta necesaria visión de conjunto del sistema sobre la que tanto se enfatiza se traduce, por ejemplo, en la definición precisa de modos de actuación que vincu-

len a todas las partes, caso de la ley de estabilidad presupuestaria, mientras que en otros se insistirá en la necesidad de reforzar la colaboración, caso de las anunciadas leyes de cooperación o de coordinación sanitaria. En relación con la anunciada ley de cooperación, con el fin de iniciar el debate sobre la oportunidad y contenido de la misma, el Ministerio de Administraciones Públicas remitió a los gobiernos de las Comunidades Autónomas un extenso cuestionario sobre posibles temas a tratar en la futura ley. El contenido del cuestionario y el procedimiento a través del cual se remitió suscitó fuertes reticencias en algunas Comunidades Autónomas, lo que llevó al Ministro de Administraciones Públicas a declarar de forma reiterada que el proyecto sólo se presentaría si existía un amplio consenso previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La oposición de ámbito estatal opone a las tesis anteriores la necesidad de construir un modelo de corte federal en el que la reforma del senado y la participación en Europa constituyen dos ejes esenciales. El gobierno del País Vasco y las fuerzas parlamentarias de Cataluña, con exclusión del Partido Popular, niegan la existencia de un fin de trayecto y reclaman la necesidad de seguir avanzando en el incremento del autogobierno, presentando a tal fin, entre otras reivindicaciones, listas de traspasos pendientes. El Presidente de la Comunidad Autónoma gallega, Manuel Fraga, reivindica también, amparado en su fuerte personalidad y en manifestaciones propias anteriores, el no abandono de la reforma del Senado y la participación en Europa de las Comunidades Autónomas.

En todo caso, el debate mantiene tonos de intensidad diversa en el País Vasco y Cataluña. Mientras que en el País Vasco la ruptura de hecho de relaciones entre el Gobierno central y autonómico que se produjo antes de las elecciones se mantiene después, con episodios destacados como la no renovación del Concierto al finalizar el año, en Cataluña las declaraciones de signo e intensidad diversa no impiden que PP y CiU sigan colaborando tanto en el Parlamento estatal como en el autonómico.

El núcleo del debate no se centra, por tanto, en la necesidad o no de introducir fórmulas de colaboración que permitan mejorar la eficacia en el funcionamiento de un Estado ya fuertemente descentralizado. La necesidad de esta colaboración, planteada en abstracto, no se discute. La diversidad de posiciones surge en torno de la afirmación de que nos encontramos ante el fin de trayecto en el proceso de traspaso de poder político y administrativo hacia las Comunidades Autónomas, a lo que se añade que no es preciso abordar las reformas institucionales del Senado que comporten cambios constitucionales así como tampoco regular la participación de las Comunidades Autónomas en Europa. Frente a la postura del Gobierno central, desde el País Vasco se vuelve a insistir en el informe Zubía de 1993 como documento relativo a los traspasos pendientes, insistiendo en que de los 54 traspasos entonces reclamados aún quedan pendientes de respuesta 37. En Cataluña, la Comisión parlamentaria sobre el incremento del autogobierno inicia sus trabajos en febrero del 2001. Al finalizar el año aún no había presentado la redacción del Informe final, pero los grupos parlamentarios PSC-CPC, ERC e IC presentaron un documento conjunto con una serie de propuestas concretas para aumentar el nivel de autogobierno, que incluían reformas puntuales de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Los traspasos en materia de asistencia sanitaria

Tras un intenso proceso de negociación en el seno de las comisiones técnicas constituidas para cada Comunidad Autónoma implicada, el 26 de diciembre del 2001 se logró finalmente cerrar el traspaso de la asistencia sanitaria a las diez Comunidades Autónomas que tenían pendiente dicho traspaso.

La importancia de estos traspasos es indiscutible, supone una transferencia aproximada de 2 billones de pesetas, de 140.000 empleados, 83 hospitales y 35.000 camas, y supone además completar a nivel de todo el Estado el traspaso de la totalidad de los servicios personales.

Las tensiones que se produjeron en los procesos negociadores se centraron en modo principal en la discusión de la valoración económica del traspaso, pues las experiencias previas de otras Comunidades Autónomas alertaban sobre la importancia de conseguir una buena determinación de esta valoración. La negociación era especialmente compleja ya que de forma paralela se discutía la reforma general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, reforma que trataba de integrar la financiación de la sanidad dentro del sistema general.

Por esta razón el gobierno central amenazó en la fase final de la negociación con dejar fuera del nuevo sistema a las Comunidades Autónomas que no aceptaran los traspasos y, en otro momento, ofreció como contrapartida la creación de un nuevo impuesto sobre los hidrocarburos que permitiría crear un recargo autonómico destinado a financiar la sanidad.

Finalmente, como hemos dicho, apunto de agotarse el límite fijado del fin de año se superaron las discrepancias con todas las Comunidades Autónomas y se firmó el Acuerdo que a su vez puso en marcha la aprobación de los Reales Decretos de traspasos. De este modo se cumplió el objetivo del gobierno de tener traspasada la asistencia sanitaria con efectos de uno de enero de 2002, aunque se acordó un período inicial de tres meses durante el que se mantendría una gestión compartida. Culminados los traspasos, se inició también una actividad legislativa interna en las diferentes Comunidades Autónomas para dar cobertura normativa a la ejecución de la nueva competencia. Seguramente la aprobación de la ley de estabilidad presupuestaria impulsó al Gobierno del Estado a cerrar los traspasos antes del 31 de diciembre de 2001, trasladando así a las Comunidades Autónomas la gestión de una materia con una fuerte carga deficitaria.

La consecuencia final ha supuesto pasar del sistema de seguridad social al sistema nacional de salud, lo que no ha dejado de provocar algunos recelos, basados en el temor de que el nuevo sistema ponga en peligro el carácter de servicio universal de la asistencia sanitaria, o introduzca desigualdades en los niveles prestacionales dentro de los diversos territorios del Estado. Estos recelos se han tratado de paliar con el carácter condicionado de las transferencias financieras en materia sanitaria y con el anuncio de la presentación de un proyecto de ley de coordinación sanitaria.

Paralelamente, los traspasos se han acompañado de instrumentos financieros que tratan de garantizar la igualdad y suficiencia de los recursos asignados en esta materia. Así, el Fondo de cohesión sanitario tiene el objetivo de garantizar la igual-

dad en el acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio nacional, y viene a sustituir al Fondo de desplazados vigente. El nuevo impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos es una figura tributaria con vocación finalista cuyo rendimiento se atribuye íntegramente a las Comunidades Autónomas con la voluntad de que se destine a financiar el gasto sanitario.

El nuevo modelo de financiación

El Acuerdo del Consejo de Política fiscal y financiera de 27 de julio de 2001, instrumentado a través de la ley 21/2001 de 27 de diciembre, constituye sin duda alguna una de las novedades más importantes del año 2001. En términos generales el acuerdo incrementa sustancialmente la autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, permite integrar a todas ellas en el nuevo sistema y ofrece un horizonte de estabilidad cuanto menos a medio plazo.

Como datos más relevantes cabe citar la cesión parcial o total de una cesta de impuestos con una importante capacidad recaudatoria, principalmente la ampliación del espacio autonómico del IRPF (hasta el 33%) y la atribución de porcentajes variables de la recaudación de impuestos, generales y específicos, que gravan el consumo. Esta ampliación cuantitativa y cualitativa puede tener un efecto apreciable sobre la disminución de las transferencias en el conjunto de recursos autonómicos. En segundo lugar, se ha incrementado el poder normativo de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos, una vez disipado el temor sobre posibles «guerras de precios» entre aquéllas.

La estabilidad del sistema está garantizada por el Acuerdo alcanzado sobre el cálculo del volumen de recursos mínimo que el sistema debe repartir. Con este fin se fijó como año base el de 1999, y se determinó la Masa Homogénea, compuesta por tras bloques (financiación de competencias comunes, financiación de la sanidad, recursos destinados a financiar servicios sociales autonómicos). La Masa Homogénea permite determinar el alcance de los diversos fondos a asignar a cada Comunidad Autónoma según las reglas de modulación fijadas en el propio Acuerdo.

Por último, deben mencionarse algunas reformas en materia de relaciones institucionales, motivadas por el creciente interés de los gobiernos autonómicos en la gestión de una serie de impuestos estatales en cuyo rendimiento participan. Con este fin, se crea el Consejo Superior de dirección de la Agencia estatal de Administración Tributaria, la Comisión mixta de coordinación de la gestión tributaria, los Consejos Territoriales de dirección para la gestión tributaria y las Unidades regionales de coordinación con las Administraciones tributarias.

La reforma del Senado

Los trabajos sobre la reforma del Senado han sido claramente reorientados. La postura del Partido Popular se ha centrado en la oposición a toda reforma que afectara a la Constitución, limitando la posible reforma a cambios en el Regla-

mento. Estos cambios afectarían al debate sobre el Estado de las Autonomías, la creación de un observatorio autonómico, la utilización de las diversas lenguas oficiales, la presencia de los presidentes de las Comunidades Autónomas en la Cámara alta y el estudio de nuevas funciones. Se abre una nueva vía de discusión, pero es evidente que se cierra todo un proceso de discusión anterior en el que la posibilidad de una reforma limitada del texto constitucional estaba presente.

El debate sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias. Un nuevo escenario

Durante el año 2001 la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión europea fue avanzando en los trabajos de estudio para la mejora del sistema de participación autonómica en asuntos europeos. El 13 de diciembre se discutió la propuesta presentada por las Comunidades Autónomas socialistas elaborada esencialmente por la Comunidad de Extremadura. El contenido de la regulación se centraba en la participación en el interior de la delegación española, acompañando el representante autonómico a los representantes estatales y determinando la posición en el seno de la delegación en función del reparto interno de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se preveía igualmente un sistema de rotación en cada Conferencia Sectorial para determinar la Comunidad que asumiría la representación de todas ellas en la delegación.

En clara contradicción con el proceso previo de negociaciones y otras manifestaciones políticas, en la reunión del día 13 de diciembre se rechazó cualquier posibilidad de discusión de la propuesta presentada y se puso fin a todo el proceso de debate seguido hasta este momento, presentando el Gobierno del Estado un documento en el que se justifica la nueva postura y con el que se diseña el nuevo escenario.

Elecciones en Galicia y el País Vasco

Las séptimas elecciones autonómicas vascas se celebraron el 13 de mayo del 2001. La crispación social y el bloqueo de las instituciones tras la salida de EH del Parlamento en septiembre de 2000 forzaron a disolver anticipadamente el Parlamento. La legislatura acababa en un clima social y político totalmente opuesto a las esperanzas existentes en su inicio, en otoño de 1998.

La conciencia de la importancia de las elecciones y las expectativas de una alternativa real a un gobierno nacionalista que auspiciaban algunos sondeos, llevaron al reagrupamiento de las fuerzas políticas. PNV y EA concurren en coalición, y UA se integra en las listas del PP.

El PP afronta la campaña con la voluntad y la esperanza de lograr el gobierno del País Vasco, presentando como candidato a Lendakari al Sr. MAYOR OREJA, hasta entonces Ministro del Interior.

La campaña fue larga, intensa y de especial dureza. Celebradas las elecciones, con una alta participación del 79%, los resultados contradijeron de forma clara las previsiones de los sondeos y dieron un incontestable triunfo a la coalición PNV-EA. El PNV-EA obtuvo 33 escaños (+ 6), el PP 19 (+1), el PSE-EE 13 (- 1), EH 7 (- 7) y IU-EB 3 (+1). El incremento de votos de PNV-EA, junto con el significativo descenso de votos de EH, y la estabilidad de voto en el PP y PSE-EE mantiene por otro lado la correlación de fuerzas entre nacionalistas y no nacionalistas en unos niveles similares, si bien debe destacarse que los dos bloques nunca habían estado tan cercanos en unas elecciones autonómicas.

Con estos resultados el PNV pudo en segunda vuelta formar gobierno, y tras diversas negociaciones finalmente incorporó a IU-EB dándole una consejería. EH por su parte vuelve al Parlamento.

Las elecciones gallegas del 21 de octubre del 2001 se celebraron dentro de un clima de notable expectación debido a ser las últimas en las que debería presentarse como candidato el Presidente Manuel Fraga, y a la publicación de algunos sondeos que auguraban la posibilidad de una pérdida de mayoría absoluta del PP e incluso de cambio de gobierno.

Finalmente los resultados confirmaron la gran fortaleza electoral del PP que obtuvo el 50,9 % de los votos, con un ligerísimo descenso respecto de las anteriores elecciones. El BNG sufre un pequeño descenso, del 25,55% al 23,3%, y el Psde G mejora algo sus resultados anteriores, pasando del 19,4% al 21,8%. El PP repite de nuevo gobierno con mayoría absoluta, en un clima de sustancial continuidad, dentro de la que cabe destacar como novedad el deshielo de relaciones entre el PP y el BNG.

Senado

Al estar situado el año 2001 en medio de un período legislativo, se ha mantenido la composición política del Senado, sólo alterada mínimamente por las elecciones del País Vasco y Galicia. Por lo que hace referencia a los senadores designados por el artículo 69,5 CE únicamente se produjo un cambio, causando baja un senador del PNV que fue sustituido por una senadora de EuskoAlkartasuna.

La actividad legislativa ha sido intensa, debiendo destacarse la tramitación de algunas leyes con clara incidencia territorial. Así, la ley orgánica 1/2001 por la que se modifica la ley orgánica 13/1982 de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, la ley del Plan hidrológico nacional, la de estabilidad presupuestaria o el conjunto de leyes relativas al nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

La Comisión de las Comunidades Autónomas ha desarrollado una intensa actividad en materia de control de la política autonómica, en particular en los últimos meses del año. Temas como la financiación, cooperación, sanidad, enseñanza universitaria o política de regadíos han dado lugar a intensos debates, lo que marca una nueva tendencia respecto a la anterior vida de la Comisión, más bien lánguida.

En esta misma línea de mayor dinamismo debe mencionarse el inicio de las

actividades de la Comisión de Entidades locales, creada el 11 de octubre de 2000, con un balance positivo.

La actividad de control de la acción política del Gobierno se ha mantenido en términos parecidos a los del año anterior, debiendo significarse que un número importante de las cuestiones planteadas hacia referencia a problemas con incidencia territorial. Especial significación tuvo la comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas Sr. Posada para informar sobre los debates y acuerdos adoptados en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y otras cuestiones de interés autonómico. En dicha comparecencia se anunció la presentación de un Anteproyecto de ley General de Cooperación Autonómico. Este anuncio dio lugar a una posterior comparecencia del mismo Ministro para ampliar información sobre esta cuestión.

Unión Europea

Por lo que hace referencia a la incidencia de la actividad comunitaria en la vida de las Comunidades Autónomas, durante el año 2001 debe destacarse todo el proceso de preparación para la entrada en vigor del euro, y de modo especial la firma del Tratado de Niza el 26 de febrero y su ratificación por España mediante LO 3/2001 de 6 de noviembre, ratificación parlamentaria de un Tratado comunitario que una vez más paso sin pena ni gloria, pese a la importancia de su contenido.

El nuevo Tratado introduce modificaciones que afectan principalmente a la composición y funcionamiento de las instituciones de la Unión, al sistema jurisdiccional, la seguridad y defensa y la cooperación judicial penal. Especial significación tiene para las Comunidades Autónomas el debate que se abre sobre la ampliación de la Unión europea y la creación a este efecto de una amplia y cualificada Convención presidida por el Sr. Valéry Giscard d'Estaing. Ampliación que afectará al Comité de las Regiones.

Los acontecimientos del 11 de septiembre tuvieron como efecto acelerar algunos aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia puestos en marcha durante el consejo europeo de Tampere de 1999, con avances significativos en la lucha antiterrorista, como la creación de la unidad EUROJUST o la decisión marco relativa a la orden de detención europea y procedimientos de entrega entre Estados miembros, cuestiones de especial importancia para la lucha contra ETA.

Dentro de la actividad en materia de cohesión económica y social deben mencionarse diversas acciones a favor de las regiones ultraperiféricas que han afectado de forma directa a las Islas Canarias. Así, en cuestiones relativas a Fondos estructurales, materia tributaria, régimen aduanero, sector transportes y agrícola.

Actividad del Estado

Dentro de la actividad normativa del Estado destaca por su valor cualitativo la reforma de la ley orgánica de mejoramiento del fuero de Navarra que se llevó a cabo mediante la LO 1/2001 de 26 de marzo. Reforma muy concreta, reducida

al procedimiento de elección del Presidente del Gobierno, principalmente en orden a excluir el procedimiento automático y permitir la disolución del Parlamento, disolución limitada al período de la legislatura, es decir, sin abrir una nueva.

Si atendemos a la conflictividad generada en el proceso de su tramitación y aprobación deben destacarse tres leyes. La ley 6/2001 orgánica de universidades, la ley 10/2001 del plan hidrológico nacional, y la ley de estabilidad presupuestaria, a la que nos referiremos al tratar de la financiación autonómica. Conflictividad, por otra parte, de diverso signo, ya que la ley orgánica de universidades tuvo su mayor oposición en las universidades, la ley del plan hidrológico en una Comunidad Autónoma, Aragón, y en parte de otra, las tierras del Ebro de Cataluña, mientras que la ley de estabilidad presupuestaria fue contestada por las Comunidades Autónomas no gobernadas por el PP y por los entes locales.

La LO 6/2001 de Universidades, analizada exclusivamente desde la perspectiva competencial, no parece presentar problemas. Incrementa las competencias autonómicas en esta materia, reconociendo a las Comunidades Autónomas como nuevo ámbito más significativo, la posibilidad de crear un profesorado propio en régimen de contratación laboral que pueda llegar hasta el 49%. Sin entrar a valorar los problemas que puede comportar la puesta en marcha de esta previsión y la gestión del nuevo sistema mixto de profesorado, es evidente que se amplían significativamente las competencias autonómicas.

La ley 10/2001 de 15 de julio del plan hidrológico nacional encontró desde un primer momento una fuerte contestación en la Comunidad Autónoma de Aragón, y generó también un creciente rechazo en las tierras del Ebro de Cataluña. Una vez aprobada parece necesario insistir en la conveniencia de elaborar leyes de este contenido, con un fuerte impacto sobre el equilibrio territorial y que exijan unas inversiones cuantiosas, a través de procedimientos diversos que faciliten llegar a unos mínimos niveles de consenso. En todo caso el problema que plantea la ley citada es básicamente político y no jurídico-competencial, ya que la competencia estatal en la materia parece indiscutible. Seguramente por ello, la oposición a tratado de llevar la batalla al ámbito comunitario.

La ley ha generado a su vez tensiones internas dentro de representantes del PSOE, según representen o no a Comunidades Autónomas favorecidas por el trasvase, y también tensiones a los representantes del PP y CiU en las tierras del Ebro, dada la radicalidad que ha adquirido la protesta en este territorio, cuya población ha visto en el plan hidrológico una nueva muestra de lo que entienden es un trato discriminatorio.

La ley 18/2001 de 12 de diciembre de estabilidad presupuestaria, y la ley orgánica 5/2001 de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, se dictan en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado por el Consejo de Amsterdam en junio de 1997 y de las recomendaciones en el mismo sentido del Consejo europeo de Santa María de Feria de junio del 2000. Dicho Pacto comprometía a los Estados firmantes a perseguir el objetivo a medio de plazo de conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, de forma que el déficit se mantuviera siempre por debajo del 3%. El Gobierno español, con el fin de controlar más estrechamente el endeudamiento de Comunidades Autónomas y

entes locales, aprovechó la directriz para aprobar las dos leyes citadas. En todo caso, el endeudamiento de los entes locales no ofrece datos preocupantes a nivel general, y el endeudamiento de las Comunidades Autónomas es dispar.

La ley 18/2001, por tanto, va más allá de este objetivo comunitario, y con un ámbito de aplicación generalizado (Estado, Comunidades Autónomas, entes locales y otros entes públicos), trata de imponer una situación de estabilidad presupuestaria de equilibrio o superávit. Con este fin regula el procedimiento de aprobación de los presupuestos del Estado y entes locales. En el caso de las entidades locales se les exige un presupuesto sin déficit, que sólo podrá excepcionarse si se presenta un plan económico-financiero para la corrección del déficit. Si dicho plan, a juicio del Ministerio de Hacienda, permitiera corregir el déficit en tres la entidad local podrá ser autorizada a realizar operaciones de crédito y emisión de deuda. La ley ha sido contestada tanto por vulnerar la autonomía local en la medida que recorta su capacidad presupuestaria, como por vulnerar las competencias autonómicas en materia de tutela financiera sobre los entes locales.

La ley orgánica 5/2001 de 13 de diciembre se dictó para aplicar los objetivos antes descritos a las Comunidades Autónomas, al afectar esta aplicación a preceptos de la ley orgánica de financiación autonómica. La ley orgánica 13/2001 exige a las Comunidades Autónomas que adecuen su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, que se acordará en primera instancia en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para cada Comunidad Autónoma. Fijado el objetivo las Comunidades Autónomas deberán aprobar sus presupuestos de acuerdo con el mismo, y en caso contrario deberán aprobar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para corregir el desajuste en tres años. La autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda se condiciona al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Esta ley, dictada al amparo de la competencia estatal del artículo 149,1-14 CE en materia de hacienda general del Estado, fue discutida por las Comunidades Autónomas al entender que vulneraba su autonomía financiera y otorgaba al Consejo de Política Fiscal unas competencias que desbordaban su función de coordinación. Algunas Comunidades Autónomas anunciaron que presentarían recurso de inconstitucionalidad.

Otro conjunto de leyes aprobadas durante el año 2001 tienen importancia por su incidencia en ámbitos competenciales concurrentes o compartidos, sin que su aprobación haya dado lugar a mayores problemas. Así, la ley de pesca marítima del Estado 3/2001, que recogiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia ha fijado las competencias del Estado en materia de pesca marítima (competencia exclusiva) y ordenación del sector pesquero (competencia concurrente).

La ley 6/2001 de modificación del Decreto legislativo en materia de evaluación de impacto ambiental se dicta en ejercicio de la competencia estatal del artículo 149,1-23 y para trasponer internamente las directivas 85/337/CE y 97/11/CE, que modifica parcialmente a la anterior.

La ley 11/2001 de 5 de julio crea la agencia española de seguridad alimentaria, como norma de coordinación amparada competencialmente en el artículo 149,1-16 CE. La ley viene a dar respuesta a una resolución del Congreso de los Diputados de 1999 instando a la creación de un órgano de esta naturaleza y funciones, así como a las exigencias derivadas del libro blanco sobre la seguridad alimentaria de la Comisión europea. De dicho libro blanco se desprende la creación de una Agencia de esta naturaleza a nivel europeo, lo que exige crear órganos semejantes a nivel de cada Estado con el fin de crear una red de cooperación e información europea. En última instancia la creación de este tipo de organismos responden a la preocupación suscitada por casos como el de las vacas locas, que han puesto de relieve la necesidad de encontrar nuevas formas de actuación en garantía de la seguridad alimentaria.

En la misma línea se sitúa la ley 26/2001 de infracciones y sanciones en materia de encefalopatía espongiforme transmisible (antes Dley 8/2001), y diversos Reales Decretos aprobados en la materia en desarrollo de normativa comunitaria (por ejemplo, RD 903/2001 de policía sanitaria y Directiva 2001/10/CE/, RD 764/2001 de intercambios comunitarios y sanidad animal y Directiva 1999/89/CE, RD 747/2001 de alimentación animal y Directiva 1999/29/CE).

Por último, la ley 15/2001 de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, ley dictada en ejercicio de una competencia indistinta, la cultura y el artículo 149,2 CE, aunque tres artículos, 4, 5 y 6, se dictan al amparo del artículo 149,1-13 CE.

La puesta en marcha de la ley de extranjería del año 2000 se ha traducido en algunas normas reglamentarias de carácter organizativo en las que se ha recogido la participación de las Comunidades Autónomas. Así, el RD 344/2001 que crea el Consejo Superior de Política de la Inmigración, dando a cada Comunidad Autónoma un representante, el RD 345/2001 que regula el Observatorio Permanente de la Inmigración, y en donde participan cuatro vocales en representación de las Comunidades Autónomas o el RD 367/2001 sobre composición, competencias y régimen del Foro para la integración social de los inmigrantes, con dos representantes autonómicos.

Actividad de las Comunidades Autónomas

En un año sin procesos electorales, salvo en Galicia y País Vasco, las Comunidades Autónomas han desarrollado su actividad en un clima de normalidad institucional generalizado, con la única excepción del País Vasco.

El normal desarrollo de la actividad política y administrativa ha sido compatible, además, con algunos cambios significativos en la estructura de los órganos de gobierno de diversas Comunidad Autónoma. Así, el cambio de Presidente en Castilla y León (el Sr. Juan Vicente Herrera Campo sustituye al Sr. Juan José Lucas, que es nombrado Ministro de la Presidencia), la reestructuración del Gobierno en Canarias, que pasa de ser un Gobierno de Coalición entre Coalición Canaria y Partido Popular a ser un Gobierno monocolor de Coalición Canaria con el apoyo externo del Partido Popular, o la situación en Navarra a raíz de la

ruptura del pacto entre UPN y PSN y el establecimiento de un nuevo pacto UPN con CDN.

Del mismo modo, la presentación de tres mociones de censura en los Parlamentos de Canarias, Cataluña y Galicia transcurrió y se resolvió sin mayores problemas.

Como excepción a este clima de normalidad institucional puede citarse la situación de crisis que ha afectado a dos instituciones autonómicas de singular relevancia, la Cámara de Cuentas de las Islas Canarias y la Sindicatura de Cuentas en Cataluña. La trascendencia de sus funciones ha generado conflictos internos de funcionamiento que, por ejemplo en el caso de Cataluña, ha llevado al bloqueo de la institución tras la dimisión de su Presidente y la imposibilidad de elegir uno nuevo por los miembros de la institución. En Aragón se ha modificado la estructura orgánica de la institución, que ha pasado a ser un órgano de carácter unipersonal.

Esta situación de normalidad se ha traducido en una importante actividad normativa. La práctica totalidad de Comunidades Autónomas, con la excepción de Madrid y el País Vasco, aprobaron durante el año 2001 un número muy elevado de leyes.

Este hecho puede deberse a la inexistencia de contiendas electorales (salvo en País Vasco y Galicia) pero también a la reciente reforma de los Estatutos de Autonomía y a los consiguientes procesos de traspasos de servicios. La ampliación competencial provoca la necesidad de regular la intervención en nuevos sectores y fuerza también a reformar diversas instituciones.

La realidad es que se aprueban leyes importantes de carácter institucional (Defensor del pueblo e Instituto de finanzas en Castilla-La Mancha, Cámara de Cuentas en Aragón, Consejo Consultivo en Extremadura o su reforma en La Rioja, así como las reformas de las leyes del Defensor del Pueblo o de la Cámara de Cuentas en Andalucía), así como en diversos ámbitos sectoriales. En este sentido destacan las leyes en materia de Carreteras, Comercio y Consumidores, Farmacias, Sanidad, Suelo y Ordenación del Territorio, Turismo y Vivienda, Voluntariado, Colegios profesionales, ya sea leyes generales o de creación de concretos Colegios, y la creación de los Consejos de lo audiovisual en Madrid y Navarra. Especialmente significativa es la preocupación común en las Comunidades Autónomas insulares por el problema de la saturación turística, lo que les lleva a adoptar reformas legislativas para contener y ordenar el proceso de desarrollo turístico desde una óptica más cercana a los postulados de un desarrollo sostenible.

Dentro de esta actividad legislativa también debe destacarse la preocupación del legislador autonómico por abordar los nuevos problemas de la sociedad, a través de una legislación novedosa cuyo objeto es la regulación de cuestiones de derecho privado. Así, diversas Comunidades Autónomas han aprobado leyes sobre las parejas de hecho, sobre la solución de los conflictos que se susciten dentro de la familia (en este último sentido, la Ley de la Comunidad Valenciana de Mediación Familiar), o sobre la infancia y adolescencia (Aragón). Con una repercusión mediática mucho mayor cabe citar la Ley de Castilla-La Mancha 5/2001

de Prevención de malos tratos y protección de mujeres maltratadas. El anuncio de la publicación del listado de maltratadores generó un amplio debate sobre la constitucionalidad de esta medida.

Finalmente la ley aprobada ha reducido la publicidad a las sentencias condenatorias, con consentimiento de la víctima o en su caso de los perjudicados y en el marco de un informe anual de la Junta de la Cámara autonómica, añadiendo además diversas cautelas previas.

También cabe reseñar como normativa que aborda cuestiones novedosas la Ley gallega sobre el consentimiento informado en materia sanitaria.

En cuanto a la actividad reglamentaria destacan las disposiciones elaboradas en materia de sanidad animal y, en concreto, en aspectos derivados de la problemática generada por la encefalopatía espongiforme bovina y dentro del marco establecido por normativa comunitaria.

De nuevo importa destacar la problemática que en ocasiones suscita la aprobación de leyes estatales cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, las cuales se ven abocadas a poner en marcha políticas públicas para aplicar una norma en cuyo diseño no participaron. Políticas aplicativas que pueden requerir, por otra parte, importantes aportaciones económicas.

Un nuevo ejemplo de esta situación se produjo al inicio del año 2001 cuando debió ponerse en marcha la ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal del menor, aprobada el año 2000 pero que entró en vigor el 13 de enero del 2001. Al elevar de 16 a 18 años la responsabilidad penal, una parte significativa de la población reclusa se debió excarcelar y situar bajo la dependencia de la jurisdicción de menores competencia de las Comunidades Autónomas. Estas reclamaron la compensación de los costes que se les generaban, discrepando Estado y Comunidades Autónomas sobre la cuantificación de los mismos.

Al margen de la producción normativa, especial referencia merece la preocupación manifestada en algunas Comunidades Autónomas por el tema de la población, concretamente en Aragón, Castilla y León y Galicia. En las tres Comunidades se aprecia un proceso constante de despoblación y de fuerte desequilibrio territorial interno, lo que repercute directamente en el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma. Pero a su vez esta realidad poblacional incide en el debate sobre la reforma del sistema de financiación, ya que el índice poblacional es un elemento esencial para el cálculo de la distribución de fondos. Por ello, tratan de impulsarse políticas que ayuden a la recuperación de los niveles de población, y se insiste en el criterio de dispersión poblacional y envejecimiento como criterio que se tenga también en cuenta a los efectos del cálculo de la asignación de recursos financieros.

Por último, cabe reiterar que se mantiene el uso creciente de la figura de los Planes como instrumento de impulso y racionalización de las políticas internas.

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Sin duda alguna lo más significativo en la vida de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla durante el año 2001 ha sido la disolución definitiva del fenómeno GIL (sólo dos diputados mantienen su actividad política bajo estas siglas), lo que ha puesto fin a un período convulso en ambas ciudades, para dar paso a gobiernos de concentración que han determinado una situación política estable. Además, el ascenso del PP en los órganos de Gobierno respectivos ha mejorado sensiblemente las relaciones con el Estado y ha permitido estrechar las relaciones entre ambas ciudades.

Otra novedad importante, en esta línea de normalización, ha sido la incorporación de ambas ciudades en el Fondo de Compensación Interterritorial por la LO 7/2001 de 27 de diciembre, sin que ello haya supuesto merma en las aportaciones a las Comunidades Autónomas, ya que se ha incrementado el volumen general del Fondo en la cuantía correspondiente a las dos ciudades.

Por último, debe señalarse que los acontecimientos del 11 de septiembre tuvieron una repercusión muy significativa en la vida ordinaria de las dos ciudades, al convivir en las mismas distintas comunidades culturales y religiosas. Sin negar esta realidad conflictiva, también es cierto que los órganos representativos de los diversos colectivos trataron en todo momento de mantener una convivencia pacífica.

Administración Local

Tras el Pacto local alcanzado el año 1999, de limitado alcance práctico al no afectar a las competencias autonómicas ni a la financiación local, algunas Comunidades Autónomas optaron por darle mayor contenido a través de reformas internas. En este sentido debe mencionarse el caso de Murcia, donde se formaliza en mayo de 2001 una posición común y unánime en el seno de la organización representativa de los municipios recogida en el documento «Propuestas iniciales» para negociar el Pacto local. Por su parte, Castilla y León también avanza en esta dirección mediante acuerdos de la Consejería y la Federación de Municipios. En La Rioja se acuerda con el Ayuntamiento incluir dentro del Pacto local su estatuto de capitalidad.

Pero sin duda lo más relevante en este tema es el hecho de que al finalizar el año, y dentro de la política del Gobierno favorable a dar por cerrado el proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas, renace la defensa de un nuevo y más ambicioso Pacto local de ámbito estatal, lo que llega a definirse como la «segunda descentralización».

Por lo que hace referencia a reformas organizativas internas en materia local, debe destacarse la institucionalización de los Consells insulars en las Islas Baleares, una vez levantada la suspensión de la ley 8/2000 por Auto del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 2001.

En las Islas Canarias, la ley 8/2001 de 3 de diciembre modificó la regulación

de las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los Cabildos insulares, favoreciendo la técnica de la transferencia de competencias frente a la delegación.

En Aragón se ha avanzado en el proceso de comarcalización. Se han tramitado los procedimientos para crear 20 comarcas, y se han aprobado 8 mediante la correspondiente Ley. Además, se aprobó la ley 23/2001 de 11 de enero que establece la creación y gestión de áreas metropolitanas como entidades locales.

Otros procesos de reforma interna de la Administración local no han dado los resultados esperados. Así, en Cataluña, se presentó el Informe sobre la reforma de la organización local encargado a la Comisión de Expertos. La importancia objetiva del documento no encontró el necesario respaldo político, ya que de forma especial los partidos del Gobierno prefirieron volver a dejar el tema de la reforma de la organización local sobre la mesa.

Como una experiencia de signo contrario, esto es, de carácter centralizador, motivada por razones de mayor eficacia en la prestación del servicio, puede mencionarse el proceso de transferencia de servicios de planificación familiar de 12 municipios a favor de la Administración autonómica.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La nueva composición del Tribunal Constitucional, tras un proceso de renovación accidentado, y la elección de un nuevo Presidente, abre un nuevo período en el funcionamiento de este órgano constitucional que deberá seguirse con atención. Sin que sea posible sacar todavía ninguna conclusión, es un hecho a destacar el que su primera sentencia sobre una controversia competencial comportara un cambio con respecto a una línea jurisprudencial anterior, en el sentido de reducir el alcance de las competencias ejecutivas autonómicas. La STC 235/2001 se aparta del criterio anterior mantenido en la STC 175/1999 con un criterio claramente reductivo de las competencias ejecutivas en materia de policía respecto de las Comunidades Autónomas que poseen policía propias, criterio reductivo que se ampara en una interpretación amplia del título competencial estatal en materia de seguridad pública.

La demora en dictar sentencia se mantiene dentro de unos niveles claramente insatisfactorios, pudiendo situarse la media ponderada en dictar sentencia en unos 7/8 años. Este hecho motiva que en muchas sentencias se comience por reconocer que la resolución impugnada ha sido ya derogada, incluso modificada de forma sucesiva por disposiciones posteriores, planteándose el Tribunal si el conflicto mantiene o no su objeto. Despejada esta cuestión previa, se prosigue en su caso con el examen del conflicto o de la impugnación planteada. En este sentido, las sentencias 45/2001, 98/2001 y 188/2001.

Si atendemos al contenido de las Sentencias, merecen ser destacadas la 188/2001 en materia de ordenación y adjudicación de becas, la 159/2001 en materia de legislación urbanística y autonomía local, y la 164/2001, de nuevo, sobre legislación urbanística.

En la STC 188/2001 el Tribunal Constitucional reiterando doctrina anterior reconoce las competencias ejecutivas autonómicas en materia de ayudas económicas, en este caso becas de educación, pero a su vez reconoce la competencia normativa básica estatal en base al artículo 149,1.1 CE.

La STC 159/2001 destaca por la configuración del alcance del principio de autonomía local, lo que es especialmente importante dado el valor que posee la doctrina del Tribunal Constitucional para fijar el alcance de este principio constitucional, que debe servir de parámetro para enjuiciar tanto leyes estatales como autonómicas. En esta ocasión, y en relación a la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Tribunal reitera la doctrina según la cual la autonomía local exige que, cuanto menos, se de una participación significativa a los entes locales en los procesos decisionales que afectan a su círculo de intereses propios. En concreto, en la aprobación de planes supramunicipales.

La STC 164/2001 incide de nuevo en un conflicto en materia de legislación urbanística, al enjuiciar la ley estatal 61/1998, por lo que el Tribunal Constitucional reitera la doctrina ya sentada en la STC 61/1997 con alguna novedad de relativa importancia. Esta conflictividad podría entenderse ya zanjada, pero el DL 4/2000 que modifica en parte la ley ahora examinada ha permitido abrir de nuevo el conflicto.

Por último, el contenido de la STC 188/2001 antes citada suscita de nuevo la cuestión relativa al carácter formal de la normativa básica. El Tribunal se niega a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por esta cuestión formal, lo que lleva al magistrado Viver i Pi-Sunyer a formular un voto particular en el que pide un claro cambio de rumbo en torno a esta cuestión, señalando que, en caso contrario, «estimo preferible por razones de seguridad jurídica entre otras abandonar expresamente la exigencia de los mencionados requisitos formales». La llamada de atención sobre la necesidad de replantear la doctrina y jurisprudencia sobre el carácter formal de lo básico es digna de tenerse en cuenta, y deberemos estar atentos a la evolución inmediata de esta cuestión.

Colaboración

La actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha mantenido a lo largo del año 2001 las constantes propias de años anteriores, aunque debe destacarse el sustancial incremento de Convenios publicados de forma oficial. Así, se alcanzó la cifra de 675 Convenios publicados, lo que supone un incremento de más de 150 con respecto al año anterior. Este conjunto de convenios sigue respondiendo al esquema básico de proyectos generales de dimensión multilateral que se concretan bilateralmente. Es decir, sobre un total de 675 Convenios, más del 90% respondían a unos 65 Convenios-marco que fueron luego suscritos bilateralmente. No obstante, también como novedad del año 2001 puede citarse la firma de tres Convenios suscritos de forma multilateral.

Por lo que hace referencia al contenido de los Convenios, también se mantiene la continuidad, siendo los sectores en los que más presente está la actividad convencional los de servicios sociales, agricultura y educación.. Desde esta pers-

pectiva sustantiva merecen destacarse dos Convenios suscritos para hacer frente a problemas de distinto origen, por un lado el firmado para garantizar la aplicación de la ley orgánica sobre responsabilidad penal del menor y, por otro lado, los convenios firmados para dar respuesta a la problemática planteada por la lucha contra la enfermedad de las llamadas vacas locas.

La colaboración entre Comunidades Autónomas sigue a niveles muy bajos, y en el año 2001 no se llegó a formalizar ningún Convenio horizontal de acuerdo con las previsiones del artículo 145,2 CE. Si que han continuado desarrollándose relaciones de colaboración de carácter informal o no formalizadas. Así, deben destacarse el acuerdo alcanzado en Murcia sobre el trazado del AVE por las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, el Protocolo de coordinación en materia sanitaria de 16 de octubre de 2001 firmado por las Comunidades Autónomas de Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León y el Protocolo de intenciones entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalidad de Cataluña sobre la creación del Institutut Ramón Llull para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalanas de 18 de enero de 2001.

También merece destacarse la colaboración transfronteriza, impulsada en buena medida por la finalidad que abre de aprovechar los fondos comunitarios Interreg. Un ejemplo de esta actuación lo encontramos en el Convenio entre la Región Norte Portugal y la Comunidad de Castilla y León con objeto de la gestión de intereses comunes en relación al río Duero.

El recurso a la colaboración entre Comunidades Autónomas ha tenido un episodio negativo con motivo de la puesta en marcha de la radio televisión extremeña. El «Protocolo de Intenciones entre Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura» firmado el 9 de julio por los Presidentes de ambas Comunidades Autónomas, fue paralizado por el Senado al calificar dicho Protocolo como acuerdo de cooperación y exigir la necesidad de someterlo a autorización de las Cortes Generales.

El conflicto, aún no resuelto, se radicalizó con el escrito del Presidente de la Junta de Extremadura dirigido a la Presidenta del Senado amenazando con querrelarse contra los senadores que hubieran votado a favor de la exigencia de autorización, aunque posteriormente se desistiera de esta actuación, y con el acuerdo adoptado en el seno de la Asamblea de Extremadura con posterioridad a la resolución del Senado en el sentido de calificar el Protocolo como convenio de prestación de servicios diverso del acuerdo de cooperación.

Conflictividad

El nivel de conflictividad a través de los recursos ante el Tribunal Constitucional se ha mantenido en unos niveles cuantitativos similares a los de los últimos años. Destaca el hecho de que tras más de 10 años sin plantear recurso alguno, el Parlamento Vasco ha vuelto al Tribunal Constitucional para impugnar la ley de extranjería.

Por lo que hace referencia a los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas frente a normas estatales, destacan los recursos interpuestos frente a la ley 8/2000 de 22 de diciembre de reforma de la ley de extranjería, recursos en los que se plantean cuestiones no sólo competenciales sino también de vulneración de derechos fundamentales, y el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón frente a la ley 10/2001 de 5 de julio que aprobó el Plan Hidrológico Nacional.

Por lo que se refiere a los recursos interpuestos por el Estado frente a normas autonómicas, cabe destacar la impugnación de dos nuevas leyes de creación de impuestos propios, la ley 16/2000 de 29 de diciembre del impuesto sobre grandes superficies comerciales de Cataluña, y la ley 7/2001 de 23 de abril, sobre el impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento de las Islas Baleares, la llamada Ecotasa.

El recurso en defensa de la autonomía local se ha utilizado en dos nuevas ocasiones. En un caso para impugnar una ley autonómica, la ley 8/1999 de 3 de diciembre de la Generalidad Valenciana que suprimió el área metropolitana de la Horta, y en otro para impugnar la ley estatal 68/1999 de 29 de diciembre de acompañamiento que modifica la ley 6/1998 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones.

Mención especial merece la aplicación que el Tribunal Constitucional ha hecho de su facultad de levantar la suspensión automática de la eficacia de las leyes impugnadas en los casos en que el Estado recurre a lo previsto en el artículo 161,2 de la CE. A lo largo del año 2001 el Tribunal ha levantado en todos los casos, dentro de los cinco meses subsiguientes al recurso, la suspensión automática, al estimar que no procedía dejar sin efecto la expresión de la voluntad popular contenida en la ley autonómica.

El objeto principal de la conflictividad continúa siendo la ley. Este hecho nos lleva a insistir en la observación relativa, a nuestro juicio, al trasfondo metajurídico que en muchas ocasiones subyace a la controversia competencial. Creemos que puede sostenerse que la oposición política en las Cortes y en los Parlamentos autonómicos ha encontrado en el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley aprobada por la mayoría que apoya al Gobierno de turno una forma de hacer más visible su función opositora, sin perjuicio de las razones jurídicas que pueden existir.

Este carácter metajurídico se refleja también en los datos relativos a quién interpone el recurso o frente a qué disposiciones se recurre. En este sentido no es de extrañar que la Comunidad Autónoma que más recursos interpuesto en el año 2001 sea Aragón, seguida de Andalucía, mientras que la actividad impugnatoria del Estado tiene como principales destinatarias a las Comunidades Autónomas de Aragón e Islas Baleares.

Por último, una mención especial merece el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados socialistas y de izquierda unida frente a la ley del suelo de la Comunidad Autónoma de Murcia. Más allá de la cuestión de fondo que impulsa el recurso, fundamentalmente la desclasificación que impone la ley de una extensión importante de superficie hoy calificada como espacio protegido,

nos importa destacar el hecho de que sean diputados del Parlamento estatal los que deban impugnar una ley autonómica. La falta de legitimación de los diputados del propio Parlamento autonómico para impugnar las leyes del mismo pone de relieve una vez más su disfuncionalidad.

Al margen de la conflictividad formalizada a través de los recursos, la aprobación del Plan Hidrológico Nacional ha generado una notable conflictividad manifestada en diversas direcciones. Por un lado entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado, por otro lado dentro de alguna Comunidad Autónoma (caso de Cataluña y la posición de las Tierras del Ebro) y en menor grado entre Comunidades Autónomas, pues lo cierto es que estas últimas tensiones se han mantenido dentro de niveles razonables. Por otro lado, la aprobación del PHN ha colocado en difícil situación a algunos representantes políticos. Así, los diputados socialistas por la Región de Murcia se vieron sometidos a la tensión provocada por las posiciones encontradas entre las que debían optar, el interés del partido al que pertenecían y el de la Región de la que provenían.

Los problemas derivados de la normativa fiscal del País Vasco y Navarra y su incidencia en Comunidades Autónomas limítrofes, particularmente en La Rioja, han encontrado nuevas respuestas desde las instancias comunitarias. Así, la Comisión Europea declaró el 11 de julio de 2001 que los regímenes fiscales especiales vigentes desde 1996 en los Territorios Históricos del País Vasco y en Navarra, hasta la «paz fiscal» de enero de 2000, eran contrarios a derecho, decisión que reitera el 20 de diciembre de 2001 en relación a los regímenes fiscales de los Territorios Históricos en vigor entre 1993 y 1995. El recurso interpuesto frente a estas decisiones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea traslada el conflicto a la resolución judicial.

La utilización de los órganos mixtos (Comisiones bilaterales, Junta de Cooperación de Navarra) como instrumento para la resolución preventiva de conflictos ha dado sus frutos en algunas ocasiones. Merece destacarse como ejemplo positivo la actuación de la Junta de Cooperación prevista en la Ley de Mejoramiento del Fuero de Navarra. Fruto de la actividad de la Junta de Cooperación de la Ley Foral 8/2001 modifica diversos preceptos de la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades en orden a las denominadas vacaciones fiscales, lo que permite retirar el recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, la Ley Foral 9/2001 de 3 de mayo modifica diversos artículos de la Ley 12/2000 de 16 de noviembre de atención farmacéutica, evitando también el conflicto ante el Tribunal Constitucional.