

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Consideraciones generales

Un año sin elecciones

El año 2002 ha estado marcado, en primer lugar, por su carácter de año no electoral. Esta circunstancia debía propiciar, como así ha sido en términos generales, un clima de normalidad en la vida institucional interna de las Comunidades Autónomas, así como en las relaciones de éstas con las instituciones estatales. Sin embargo, este clima general se ha acompañado de algunas excepciones significativas.

En el País Vasco el enfrentamiento entre los partidos del Gobierno y de la oposición, así como entre el Gobierno del Estado y de la Comunidad Autónoma, se ha ido incrementando hasta alcanzar niveles muy preocupantes sin que se advierta la existencia de posibles puentes de diálogo. En Andalucía los intentos de solución pacífica de viejos litigios que se fueron desarrollando a lo largo de todo el año finalizaron con un claro fracaso. Nos referimos a los conflictos relativos al censo de población, la deuda pendiente en concepto de participación en ingresos del Estado desde 1997, la congelación de traspasos, en particular el de políticas activas de empleo. A estos conflictos se añadió además el relativo a Cajasur. También se ha mantenido el enfrentamiento institucional entre la Comunidad de Asturias y el Gobierno del Estado. También en las Islas Baleares la tensión entre el Gobierno estatal y autonómico ha ido en aumento.

Por lo que se refiere al funcionamiento interno de las Comunidades Autónomas, a lo largo del año 2002 también se produjeron algunas tensiones significativas. Así en Navarra, dada la situación de empate parlamentario, en Andalucía, donde se reforma el Gobierno a instancias del Partido Andalucista, y en Aragón, donde Izquierda Unida abandona el Gobierno.

La vida institucional también ha tenido algunos cambios no conflictivos, pero sí significativos, como el cambio de Presidente en la Generalidad Valenciana, la amplia remodelación del Gobierno en Murcia, o la reordenación de Consejerías en Cataluña, como consecuencia de la cual desaparecen las Consejerías de Trabajo y Justicia.

Por otro lado, al culminarse en muchas Comunidades Autónomas la quinta legislatura y ante la cercanía de la contienda electoral, el año 2002 registra una intensa actividad legislativa debida a la voluntad de poder culminar muchos de los proyectos iniciados.

Por último, hay que destacar también que el proceso de traspasos de servicios ha sido prácticamente inexistente, y las Comunidades Autónomas que recibieron los traspasos en materia de sanidad se han ocupado en «digerir» esta importante competencia. La nueva gestión autonómica de la sanidad no ha planteado especiales problemas a los usuarios. En algunos casos se ampliaron los períodos de gestión compartida, y los mayores problemas se han referido a la determinación de la titularidad de las deudas generadas con anterioridad a la fecha de la efectividad del traspaso. Conflicto que en algún caso se ha judicializado (Región de Murcia).

Nuevas líneas de tendencia. Cohesión e incremento del autogobierno

Desde una perspectiva más general, esto es, partiendo de la experiencia de los años inmediatamente anteriores y teniendo en cuenta las principales actuaciones llevadas a cabo en el año 2002, pueden identificarse en este último período dos grandes líneas de evolución, una de las cuales presenta a su vez muy importantes matices diferenciales.

El punto común de partida es el reconocimiento de que en el año 2001 se culminó una importante fase del desarrollo del Estado autonómico. Los Estatutos de Autonomía se habían reformado, las instituciones autonómicas estaban creadas y enraizadas, se había logrado la igualación sustancial de los títulos competenciales y se había culminado un importantísimo proceso de traspasos. La última manifestación de este importante proceso de traspasos fue el traspaso de los medios materiales y personales en materia de sanidad, al que se unió la reforma del sistema de financiación de esta actividad.

Tomando esta realidad como punto de partida, por un lado (esta sería la postura que representa el Partido Popular) se afirma que el proceso reivindicativo de mayores cotas de autogobierno y de nuevos traspasos de competencias y medios materiales se debe entender cerrado, para dar paso al desarrollo de la colaboración entre instancias de gobierno y de administración, a la articulación de la cohesión del sistema y a la identificación y defensa de unos derechos comunes de los ciudadanos en todo el territorio.

En esta línea, por ejemplo, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid declara que «Madrid es lo que, dentro de la Constitución española ha querido ser, y no aspira a más competencias porque ya ha alcanzado la mayoría de edad» (recogido en la prensa del 16 de julio de 2002). El autogobierno reclama, pues, el ejercicio responsable y eficaz de las competencias asumidas, pero no se plantea como incremento de nuevos niveles competenciales.

La traducción práctica de este planteamiento se manifiesta de formas diversas. Por un lado se refuerzan los mecanismos de coordinación estatal (Ley de Calidad de la enseñanza, Proyecto de Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud). Por otro, se definen contenidos mínimos homogéneos de derechos fundamentales o prestacionales, como en el caso de la Ley 41/2002 de 14 de noviembre y el llamado testamento vital, en la ley educativa o en el proyecto de ley de cohesión sanitaria. En esta misma línea, a raíz de la Sentencia del Tribunal Cons-

titucional 239/2002 sobre ayudas económicas complementarias a los pensionistas, se anuncia la aprobación de una ley que impida tratamientos diferenciales en las pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Ahora bien, desde este mismo planteamiento y de forma que puede parecer contradictoria, se renuncia al desarrollo de los estudios en materia de cooperación autonómica para traducirlos en texto normativo, y se mantiene paralizada la reforma del Senado con el fin de convertirlo en Cámara de representación territorial.

La otra gran línea de reflexión es la que, partiendo de la misma realidad, trata de avanzar en una dirección diversa. Se admite que se ha culminado una etapa, pero de ello no se deduce que el modelo autonómico no pueda desarrollarse. Por el contrario, el fin de etapa lleva a reflexionar sobre cómo se puede seguir avanzando en el desarrollo del autogobierno, reclamando mayores competencias y autonomía política a través de la reforma estatutaria, ampliación competencial extraestatutaria y, en su caso, reforma constitucional.

Ciertamente dentro de este posicionamiento general a favor de un incremento del autogobierno hay que diferenciar claramente las posturas de las diversas Comunidades Autónomas y de los Partidos Políticos que las sostienen.

En diversas Comunidades Autónomas se crean Comisiones de estudio y propuesta sobre fórmulas para desarrollar el autogobierno (Andalucía, Aragón, Navarra, Galicia, Cataluña, País Vasco), pero como hemos dicho la finalidad y contenido de estas propuestas son muy diferentes. Así, por un lado podemos englobar las propuestas de reforma estatutaria formuladas en Andalucía por el Presidente Chaves en su comparecencia parlamentaria del mes de mayo, o las Resoluciones aprobadas en el Parlamento Gallego. Por otro, el debate parlamentario catalán y el texto conjunto finalmente aprobado. Mención a parte merece el acuerdo del Parlamento vasco y la declaración institucional del Lehendakari Sr. Ibarretxe.

La propuesta del Presidente Sr. Chaves incidió de nuevo en los temas ya avanzados en la proposición no de ley presentada por el Grupo socialista el 7 de marzo relativa a «Andalucía y el Estado autonómico». En términos generales se propone el desarrollo competencial, la reforma del Senado, la institucionalización de la Conferencia de Presidentes autonómicos y la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea y la oportunidad de recuperar el debate sobre el Estado de las Autonomías en el Senado, inédito desde 1997.

En el Parlamento Gallego se reitera una Propuesta aprobada por la Cámara en 1994 en la que se insiste en la reforma del Senado y en la necesidad de arbitrar mecanismos eficaces para la presencia de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas. Por su parte, el Partido Socialista presentará una propuesta de reforma estatutaria destinada a favorecer la apertura de un «proceso de federalización del Estado de las Autonomías», lo que motiva que desde el BNG y el Gobierno regional se hagan a su vez propuestas de desarrollo autonómico.

En el caso de Cataluña se constituye en el Parlamento una Comisión de estu-

dio para la profundización en el autogobierno, formada por representantes de todos los grupos parlamentarios. La Comisión, a partir de las propuestas de los diversos grupos, (una conjunta de Socialistas/ Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana e Iniciativa per Catalunya Verds, y otra de CIU) elaboró, tras un largo procedimiento con participación de diversas instituciones y comparencias, un documento final de síntesis que fue aprobado el 19 de noviembre de 2002 con el voto en contra del Partido Popular.

Los objetivos para el desarrollo del autogobierno son los siguientes: ampliar y activar las competencias de la Generalidad y determinar con precisión su alcance; reforzar la posición de la Generalidad como parte del Estado; institucionalizar la presencia de la Generalidad en la Unión Europea y en el ámbito de las relaciones internacionales; garantizar el pleno reconocimiento del principio de plurinacionalidad del Estado; mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Generalidad y ampliar el reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña.

Las vías para alcanzar estos objetivos son básicamente la reinterpretación de las normas del bloque constitucional y el recurso al artículo 150.2, si bien se apunta también la posibilidad de la reforma estatutaria y de la Constitución, en este último caso, con el objetivo esencial de llevar a cabo la reforma del Senado.

En definitiva, durante el año 2002, culminado en lo esencial el proceso de trasposos, las Comunidades Autónomas han desarrollado una intensa actividad normativa y han asumido la gestión interna de las transferencias recibidas al finalizar el año 2001. El Gobierno Central ha tratado de reforzar los mecanismos de coordinación e igualación de prestaciones básicas, y desde diversos lugares y con contenidos también diversos se abre un nuevo debate acerca de cómo incrementar el autogobierno.

La situación en el País Vasco

La situación política en el País Vasco durante el año 2002 ha sufrido un proceso de creciente enfrentamiento institucional y abandono de los posibles puentes de diálogo. La dura confrontación política ya existente se ha ido incrementando, tanto entre los Gobiernos estatal y autonómico como entre los Partidos políticos con actuación en el País Vasco. Internamente el enfrentamiento se ha producido entre PNV, EA e IV por un lado, PP y PSE por otro, y Batasuna, ahora Sozialistak Abertzaleak como tercer polo. Esta confrontación ha alcanzado ya de forma clara a la sociedad civil.

En este clima de general enfrentamiento no pueden olvidarse, sin embargo, la firma de acuerdos tan significativos como los relativos al cupo o al concierto.

Desde el Estado se han emprendido diversas actuaciones judiciales y legislativas con el fin de combatir el terrorismo, que no ha dejado de actuar a través de sus diversas manifestaciones. Con este fin de combatir el terrorismo el Magistrado de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón dictó una serie de Autos dirigidos contra el partido Batasuna y su entorno, partido que se vincula directamente

con ETA. En agosto, el citado Juez suspende las actividades de Batasuna y ordena el cierre de sus locales.

La ejecución de las resoluciones judiciales, que corresponde al Gobierno Vasco en tanto son competencia de la Ertzaintza como policía judicial, generaron nuevas tensiones entre los poderes autonómico y central. El Gobierno Vasco presentó una querrela criminal contra el Magistrado Garzón con ocasión de uno de sus Autos en el que prohibía una manifestación por entender que la convocaba Batasuna, mientras que la Mesa del Parlamento no aplicó otro de sus Autos, relativo a los Grupos Parlamentarios y a su suspensión, por considerar que se violenta la autonomía del poder legislativo.

Por otro lado, el 27 de junio se aprueba la Ley de Partidos Políticos, cuyo objetivo, según reza su exposición de Motivos es «garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas».

La ley será recurrida por el Gobierno Vasco (abandonando así una ya larga tradición basada en no acudir al Tribunal Constitucional), recusando a su vez al Presidente del Tribunal Constitucional (recusación rechazada por Auto del propio Tribunal de 20 de noviembre).

En este clima de creciente enfrentamiento, desde las instituciones vascas, Parlamento y Lehendakari, se impulsan una serie de iniciativas tendentes a buscar una salida política al conflicto. Iniciativas que, en todo caso, deben enmarcarse en este clima de creciente enfrentamiento institucional, fractura social, y amenaza y asesinato a los representantes políticos del Partido Popular y PSOE. Baste con señalar que el mismo día 27 de septiembre de 2002 en que se presenta para su debate la propuesta del Lehendakari, ETA firma un comunicado en el que dice que los representantes del PP y PSOE son objetivo militar.

El documento presentado por la Comisión especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco fue ratificado por el Pleno el 12 de julio con los votos a favor de PNV-EA-IV, la abstención de Batasuna y la oposición de PP y PSOE. En este documento se insiste en la reivindicación de la culminación del proceso de transferencias pendientes, transferencias que se identifican en un amplio listado y que poco después serán reclamadas formalmente. En este documento se impulsa a su vez la presentación de un nuevo Pacto político de relación con el Estado.

Mayor importancia e impacto político y social tuvo el documento presentado por el Lehendakari en el Pleno del Parlamento sobre el debate de política general, el 27 de septiembre. La propuesta, titulada genéricamente «Un nuevo pacto político para la Convivencia», se conocerá como el Documento Ibarretxe.

El Documento, tras una referencia genérica a «los túneles de la violencia, el autoritarismo y la exclusión» como túneles que llevan al pasado, centra las propuestas de futuro (apartado 5º) en un nuevo pacto político «basado en la libre asociación y en la soberanía compartida», pacto que deberá partir del reconocimiento del Pueblo Vasco como «un Pueblo con identidad propia, con capacidad para

establecer su propio marco de relaciones internas y para incorporarse por libre asociación a un verdadero estado plurinacional».

El contenido básico del nuevo Pacto se dibuja en el mismo apartado 5, donde se identifican las competencias que se reclaman, destacando las relativas a administración de justicia, presencia en instituciones internacionales, y seguridad social.

Sin perjuicio de la legitimidad de toda propuesta de incremento de los niveles de autogobierno, incluso cuando estas propuestas reclamen una reforma del texto constitucional, la principal objeción que cabe formular a dicho documento es la falta de coherencia con la realidad que vive el País Vasco para afrontar un debate de estas características, así como la falta de concreción de la vía jurídica a la que se piensa acudir para instrumentar el contenido de lo que se propone.

La oferta del Lehendakari se salda con el rechazo frontal del PP y el PSOE, la oposición de la Patronal Vasca (Confebask) y una severa crítica por parte de Batasuna.

La crisis del Prestige

A las 15,15 horas del miércoles 13 de noviembre el petrolero Prestige, que a las órdenes de la operadora Universe Marine navegaba con bandera de conveniencia (de Bahamas) cerca de las costas de Galicia, emitió sus primeras señales de S.O.S. Se iniciaron una serie de actuaciones con el fin principal de alejarlo de la costa, hasta que, finalmente, a las 8,50 del día 19 el buque se partió en dos, perdiendo en el hundimiento en torno a unas 5.000 toneladas de fuel que se unirán a las cerca de 6.000 que ya había perdido previamente.

El accidente y posterior hundimiento provocó una catástrofe ecológica, con una inmediata incidencia económica y social, de enormes proporciones. 12 días después del accidente la marea negra se extendía a lo largo de varios cientos de kilómetros desde la Ría de Arosa al sur hasta la bahía de La Coruña.

La actuación de los poderes públicos ante estos gravísimos hechos fue objeto de un intenso debate. Las críticas al gobierno español y a la Junta de Galicia fueron generalizadas por parte de la oposición política y de la sociedad gallega. Las consecuencias políticas, como ya hemos dicho, fueron una ruptura política sin precedentes de las relaciones institucionales entre el Gobierno de Galicia y su oposición parlamentaria, y un desgaste político del Gobierno central.

Peró la crisis del Prestige ha puesto de relieve otra problemática que afecta directamente al sistema autonómico en su conjunto.

La crisis del Prestige ha puesto en evidencia la falta de previsión y de capacidad de reacción institucional ante tragedias como la vivida. Falta de previsión puesta de relieve por la aparente inexistencia de un protocolo de actuaciones para supuestos similares, que hubiera determinado las personas responsables y marcado los pasos a seguir de forma inmediata. Por otro lado, falta de capacidad de reacción y de mecanismos ágiles de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas afectadas, en especial la Comunidad Autónoma de Galicia, cuando se

trata de dar respuesta rápida y eficaz a un problema que incide en el ámbito de muy diversas competencias (medio ambiente, ordenación del litoral, pesca, marisqueo...) y que requiere importantes aportaciones de recursos. La sociedad percibió de forma generalizada una reacción tardía y descoordinada.

Por último, también se puso en evidencia la falta de una práctica consolidada en la colaboración entre Comunidades Autónomas. La catástrofe ecológica del Prestige afectó de forma sucesiva a diversas Comunidades Autónomas fronterizas, Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco. La puesta en común de información, medios técnicos, tecnología, personal, aparece como imprescindible. Sin embargo, los hechos pusieron en evidencia la falta de una cultura de cooperación institucional.

Como dato positivo debe destacarse la generosa respuesta ciudadana manifestada a través del protagonismo que asumieron los voluntarios de todas las Comunidades Autónomas, así como la respuesta solidaria de las Comunidades Autónomas aportando ayuda para organizar los viajes de estos voluntarios, medios económicos y materiales. En la aportación de esta ayuda también se evidenció, sin embargo, la falta de coordinación, como puso de relieve el caso de los barcos enviados desde Cataluña a Galicia y a los que se denegó autorización para colaborar en las tareas de limpieza.

Problemas generales de la financiación autonómica

Durante el primer año de vigencia del nuevo modelo de financiación autonómica han empezado a detectarse también algunos problemas. Entre ellos, y en primer lugar, los derivados de su conexión con los nuevos escenarios de equilibrio y consolidación fiscal surgidos como consecuencia de las leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas a finales del año 2001 y la disparidad en cuanto al tratamiento del déficit entre el Estado, con posibilidad de compensar el suyo con los excedentes de la Seguridad Social, y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, para las que no se contempla tal posibilidad. Este modelo ha sido objeto de fuertes críticas por parte de la oposición y de las instancias autonómicas y locales, que han subrayado el exceso de rigidez presupuestaria que supone, especialmente en el actual contexto de incertidumbre económica.

En segundo lugar, la actividad legislativa del Estado durante el año 2002 ha puesto de relieve la problemática que plantea la aprobación por las Cortes Generales de leyes (como la ley orgánica de calidad de la educación) que representan un sobrecoste económico para las Comunidades Autónomas que han de aplicarlas, sin que en dichas leyes se hayan previsto medidas de financiación complementarias. Cabe recordar aquí que en la reforma de la LOFCA de finales del año 2001 se introdujo un precepto específico (artículo 2.1.e) en virtud del cual, y en base al principio de lealtad institucional, podrá valorarse el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente. Por tanto, los pro-

blemas surgidos con la aprobación de nuevas leyes estatales deberían tener una fácil solución con la simple aplicación de esas previsiones normativas, que remiten a una valoración anual de dicho impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, hay que destacar que a finales del año 2002, y a partir de las previsiones incluidas en la ley cántabra 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, con una muy notable disminución de la presión fiscal en el impuesto sobre sucesiones y donaciones para las transmisiones «mortis causa» a favor de los familiares más allegados al causante y el anuncio de la posible extensión de estas medidas a otras Comunidades Autónomas, con el apoyo decidido del Gobierno central, ha abierto el debate sobre la conveniencia de suprimir dicho impuesto, cuyos niveles de recaudación no son en absoluto desdeñables.

El Senado

La novedad más significativa desde la vertiente institucional acaecida en el año 2002 ha sido la renuncia de la Presidenta del Senado, Excm. Sra. Esperanza Aguirre, y la elección como nuevo Presidente del Excmo. Sr. Juan José Lucas. La sucesión se produjo en el mes de octubre, y la renuncia de la Excm. Sra. Esperanza Aguirre fue debida a su presentación como candidata a las elecciones a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La actividad legislativa ha sido intensa, mientras que se observa cierta disminución en las iniciativas de control. En todo caso, dentro de la actividad de control merece destacarse la actuación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Siguiendo con la práctica del año 2001, diversos Ministros comparecieron para debatir los temas de su Departamento con mayor incidencia en el Estado Autonómico. Así, el Ministro de Administraciones Públicas compareció el 14 de febrero para explicar el informe sobre el Proyecto de Medidas de Impulso a la Cooperación Autonómica, y el 27 de mayo compareció la Ministra de Educación, Cultura y Deporte para informar sobre el Proyecto de Ley de Calidad de la Educación y su repercusión en las competencias de las Comunidades Autónomas.

Especial significación tiene también la actividad de la citada Comisión durante el segundo período de sesiones, presidida por el deseo manifestado por los Grupos Parlamentarios de dar cumplimiento al artículo 56.b del Reglamento del Senado. Recordaremos que dicho precepto establece que entre las funciones que corresponden a la Comisión está la de «informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el artículo 107».

La voluntad de dar mayor eficacia al contenido del citado precepto llevó también a precisar su significado. La referencia a «cualquier iniciativa» se entendió que había de completarse con la exigencia en todo caso de tratarse de iniciativas

«...que haya de ser tramitada en el Senado». Por lo que respecta al objeto y finalidad del Informe, se valoró el hecho de tratarse de la expresión de una opinión política, emitida por una Comisión de la Cámara y destinada al órgano que posee la competencia decisoria, y se analizaron las consecuencias que se desprenden de esta circunstancia.

Por lo que respecta a la Comisión de Entidades locales el año 2002 ha supuesto su consolidación. Sus trabajos se centraron en dos temas principales, el relativo a la financiación y el referido al informe de las Grandes Ciudades.

Por último hay que recordar que la Ponencia que se constituyó para el estudio de la Reforma del Senado sigue paralizada, sin que se haya observado ningún tipo de iniciativa por parte de los distintos Grupos Parlamentarios para retomar sus trabajos.

Unión Europea

La vida de la Unión Europea durante el año 2002 ha estado marcada por dos actos de especial relevancia política. Por un lado, el 28 de febrero inició sus actividades la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, cuyo objetivo es la redacción de un documento final que servirá de punto de partida para las negociaciones de la nueva Conferencia intergubernamental. Por otro lado, se celebró el Consejo Europeo de Copenhague los días 12 y 13 de diciembre, que concluyó con la decisión de ampliar la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 con la adhesión de diez nuevos Estados (Chipre, Estonia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia).

En el ámbito institucional es de destacar que España ostentó la Presidencia del Consejo de la Unión Europea por tercera vez desde la adhesión durante el primer semestre del año.

Por lo que hace referencia a la Administración estatal la Conferencia para Asuntos Europeos llegó a un Acuerdo para ampliar el número de Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica, así como para regular dicha participación. De este modo se pasa de 55 a 95 Comités, determinados tras una considerable polémica en referencia a los Comités en materia agrícola, y especialmente los correspondientes a las OCM, que el Estado se ha negado a abrir considerando que su actividad los enmarca en las competencias de comercio exterior y no de agricultura.

Al margen de este Acuerdo, la Conferencia no ha avanzado nada en el tratamiento de la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, cuestión que se ha dejado aparcada.

Actividad del Estado

La actividad legislativa del Estado durante el año 2002 ha sido, cuantitativamente, muy importante. Se han aprobado 10 leyes orgánicas y 52 ordinarias, y muchas de ellas afectan a las Comunidades Autónomas, al incidir en sus compe-

tencias o en sus intereses. Debe también señalarse desde esta perspectiva cuantitativa el significativo número de leyes de contenido financiero (IRPF, Haciendas locales, Concierto y Cupo Vasco, además de las leyes de cesiones de impuestos).

Por su significado político debe destacarse en primer lugar la Ley de Partidos Políticos, que por su trascendencia constitucional generó un amplio debate jurídico, especialmente en el País Vasco. El debate se centra en la constitucionalidad de la vía abierta para la ilegalización de los Partidos por su vulneración de los principios democráticos. Los argumentos del debate se recogen de forma más detallada en la crónica del País Vasco.

Desde la perspectiva competencial los aspectos más relevantes de la actividad normativa del Estado son los siguientes:

A) De nuevo sobre lo básico. El alcance de lo básico se ha manifestado una vez más como una cuestión conflictiva al aprobarse la Ley 10/2002 de calidad de la educación. Al margen de la valoración que pueda hacerse sobre el contenido de la reforma educativa que se lleva a cabo mediante la citada Ley, la misma ha suscitado la oposición de diversas Comunidades Autónomas por entender que muchos de sus preceptos contenían una interpretación excesivamente amplia del concepto de lo básico. Por esta razón, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña y Castilla-La Mancha decidieron plantear recurso ante el Tribunal Constitucional. Por otra parte, se advierte la existencia de un número muy significativo de Reglamentos que se califican de básicos. Estos dos hechos nos lleva de nuevo a plantear la necesidad de abrir una reflexión sobre el conflictivo tema del alcance de «lo básico». A la vista de la experiencia acumulada, los conceptos material y formal tal vez deban reelaborarse para dar mayores garantías al ámbito competencial autonómico. Al mismo tiempo, se hace cada vez más presente la necesidad de contar con un Senado como auténtica Cámara territorial en la que se pueda fijar entre todas las Comunidades Autónomas el alcance de la norma básica estatal. Mientras tanto, lo cierto es que se asiste a una clara deriva favorable a las interpretaciones más favorables a un concepto extensivo de lo básico.

B) El creciente recurso al artículo 149,1.1 CE como título competencial. El legislador estatal ha mostrado a lo largo del año 2002 una creciente tendencia a utilizar el artículo 149,1.1 CE como título competencial con el que legitimar su actividad legislativa. Así, en la ley 26/2001 de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiiformes (publicada en el año 2002), ley 1/2002 de Asociaciones, ley 5/2002 de cualificaciones y de la formación profesional, ley 10/2002 de calidad de la educación y ley 41/2002 básica reguladora de la autonomía del paciente. La regulación de materias que afectan al contenido de derechos fundamentales ha llevado a buscar en este título competencial la legitimación de una legislación que dota precisamente de un contenido mínimo a determinados derechos fundamentales.

C) Regulación básica que desplaza a normativa autonómica previa. En dos ocasiones la ley básica estatal ha venido a incidir en leyes autonómicas que ya habían regulado la materia. Por un lado, en el caso de la ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación, la ley estatal transpone una Directiva

comunitaria que la Comunidad Autónoma de Cataluña ya había traspuesto en ejercicio de sus competencias medio ambientales. Por otro lado, la ley 41/2002 básica reguladora de la autonomía del paciente incide en una materia sobre la que diversas Comunidades Autónomas habían ya aprobado leyes propias. En particular, se había contemplado ya en la legislación autonómica el llamado «testamento vital», o documento de voluntades anticipadas. Esta circunstancia, ley básica posterior a la aprobación de la ley autonómica, obliga a aplicar el principio de desplazamiento de la ley autonómica y su necesaria adecuación al contenido de la ley estatal.

D) La ejecución de la doctrina del Tribunal Constitucional. La Ley 1/2002 de coordinación de las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia es significativa en la medida en que con dicha ley se da cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional en su sentencia 208/1999. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la ley estatal al no admitir las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no anuló la ley estatal, imponiendo al Estado la determinación de los puntos de conexión que permitieran un ejercicio adecuado de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. La efectividad de la competencia ejecutiva autonómica quedaba, pues, condicionada temporal y materialmente a la aprobación de la ley estatal. La Ley 1/2002 da cumplimiento a este mandato dos años y dos meses después de haberse dictado la sentencia constitucional.

E) La ley financiera 44/2002 y su incidencia en el régimen de las Cajas de Ahorro. La Ley 44/2002 introdujo algunas importantes novedades en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro. Las más relevantes son la reducción hasta un máximo del 50% de la representación política en las Cajas, y la disposición de que en el caso de las Cajas de Ahorro cuya entidad fundadora directa sea la Iglesia Católica el Ministerio de Economía pasará a ejercer la tutela sobre las mismas. Esta segunda novedad, discutible según el sistema de reparto competencial en la materia, ha generado una importante polémica en Andalucía, debido a la importancia de Cajasur y su enfrentamiento con el Gobierno de la Junta de Andalucía. La Junta reaccionó con su propia ley de acompañamiento, reforzando los fines sociales de las Cajas y tratando de recuperar el control sobre Cajasur. Con este último fin se aprueba también el Decreto 295/2002. Todo ello hace prever un largo conflicto jurisdiccional con recursos cruzados entre las dos partes enfrentadas, Gobierno central y Junta de Andalucía.

Al margen de la actividad normativa, deben destacarse otras dos cuestiones. Por un lado la práctica inactividad en materia de traspasos de servicios, una vez en el año 2001 se cerraron los traspasos en materia de sanidad. Únicamente cabe reseñar los traspasos en materia de medios de la Administración de justicia en la Comunidad de Madrid, que inicia el paquete de traspasos en materia de Justicia a las Comunidades Autónomas del artículo 143. Se acompaña en el texto un Cuadro resumen de los ya pocos traspasos pendientes según la Administración del Estado.

Por otro lado merece una atención especial la aprobación del Plan de la Vivienda 2002/2005, con el que se trata de incidir en unos de los sectores más necesitados de políticas públicas eficaces. En todo caso, el planteamiento competencial

del citado Plan es singular, ya que se parte el reconocimiento de la inexistencia de competencias estatales en esta materia. Por ello, la intervención estatal se produce a través de la regulación de fórmulas de financiación cualificada. La intervención de la Comunidad Autónoma se produce en el momento de la firma el Convenio con el Ministerio, lo que dará acceso a sus ciudadanos a estas fórmulas especiales de financiación, y permitirá asumir a la Comunidad Autónoma la gestión de los expedientes administrativos de solicitud y otorgamiento de ayudas.

Actividad de las Comunidades Autónomas

Como ya ha sido destacado, la vida institucional de las Comunidades Autónomas se desarrolló durante el año 2002 en un clima general de normalidad institucional, sin perjuicio de algunas excepciones significativas.

Como novedades institucionales a destacar deben reseñarse el cambio de Presidente en la Generalidad Valenciana, con ocasión del nombramiento del Sr. Zaplana como Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, y la elección del Sr. José Luis Olivas Martínez como nuevo Presidente, así como la amplia remodelación del gobierno que se llevó a cabo en la Comunidad de Murcia el 15 de enero, ya que se cambiaron 7 de los 10 miembros del Consejo de Gobierno.

También cabe mencionar la continuación del proceso de creación de las instituciones básicas de las Comunidades Autónomas. Así, la creación del Consejo Consultivo y del Tribunal de Cuentas en Castilla León en virtud de las leyes 1 y 2/2002, o del Defensor del Pueblo en Castilla la Mancha, o la amplia reforma del Consejo Consultivo de Canarias mediante la ley 5/2002, o la reforma del Consejo Consultivo de la Generalidad Valenciana mediante la ley 6/2002.

La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas ha sido cuantitativamente de especial importancia, siendo en muchas Comunidades el año de mayor producción legislativa de su historia. Bien es verdad que este dato debe matizarse en parte, ya que muchas leyes son de contenido financiero, y en otros casos se trata de leyes medida, como las relativas a la creación de Colegios profesionales.

Desde la vertiente cualitativa debe reseñarse que se han aprobado leyes de especial importancia en diversos ámbitos competenciales autonómicos. Así, en materia de urbanismo, medio ambiente, servicios sociales, sanidad, comercio, carreteras o caza. De singular relevancia son las leyes en materia de urbanismo, algunas de especial detallismo y con marcado contenido político, como la Ley andaluza de ordenación urbanística 7/2002. También debe significarse la aprobación de leyes que no encuentran su parangón en legislación previa estatal, y que responden a las singularidades propias de la Comunidad Autónoma, como la ley de la Rioja de vitivinicultura. Y por último, la aprobación de leyes sustantivamente novedosas como las aprobadas en materia electoral introduciendo un trato discriminatorio positivo a favor de la inclusión de mujeres en las listas electorales, siguiendo la recomendación del Consejo de la Unión Europea de 2 de diciembre de 1996. En este sentido la Ley balear 6/2002 de 21 de junio que trata de posibilitar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas electo-

rales al Parlamento autonómico, y que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional (también se aprobó con un contenido similar una ley en Castilla la Mancha que fue igualmente impugnada. En Navarra se aprobó una ley que dispuso no un mandato de igualdad, sino de promoción de las mujeres). En esta misma línea de leyes de contenido novedoso, las relativas a los derechos del paciente a manifestar sus voluntades anticipadas, lo que ha dado en llamarse el testamento vital (Leyes del País Vasco, 7/2002 y Navarra, 11/2002).

Las tareas administrativas se han centrado por lo común en las materias de sanidad, medio ambiente, educación, administración local y servicios sociales.

Debe destacarse la importante actividad organizativa interna desarrollada por las Comunidades Autónomas para poder gestionar eficazmente los traspasos de servicios recibidos en los últimos años, y en particular, los servicios sanitarios. Basta un dato para poner de manifiesto la importancia de este proceso de traspaso de servicios. En el año 1999 correspondía al Estado el 41% del personal y a las Comunidades Autónomas el 31%. En el año 2002 al Estado corresponde el 24% y a las Comunidades Autónomas el 48%.

Desde la perspectiva organizativa merece destacarse la existencia de algunos límites singulares a la capacidad de autoorganización autonómica. Nos referimos a la regulación de los Jurados de Expropiación, y a la no incorporación de la figura del magistrado-presidente en el órgano autonómico. Así ha ocurrido en la Ley asturiana 3/2002, y así se ha hecho en la ley de acompañamiento catalana que ha modificado la anterior ley precisamente para suprimir la presencia de un magistrado en el Jurado catalán. La razón de ser es la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual las Comunidades Autónomas no pueden disponer sobre el ejercicio de funciones por parte de los miembros del poder judicial. Doctrina que no deja de suscitar alguna duda, ya que desde otra perspectiva podría pensarse que la presencia de un magistrado en los Jurados de Expropiación es algo debido, al formar parte de la estructura esencial del órgano que ha establecido el legislador estatal con fines garantistas generales. Por ello, la Comunidad Autónoma debería respetar precisamente esta composición.

También en la vertiente organizativa, y siguiendo la tónica de los últimos años, continúan desarrollándose en las Comunidades Autónomas iniciativas diversas relacionadas con la modernización y simplificación administrativa, y en particular con la utilización de los medios informáticos y telemáticos.

Ceuta y Melilla

La actividad política y administrativa de la Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se ha desarrollado, desde el punto de vista interno, en un clima de normalidad. No obstante, esta normalidad se ha visto alterada de forma importante por la ocupación durante el verano del islote Perejil por parte de soldados marroquíes y su posterior reocupación por las fuerzas especiales del ejército español. Recordaremos que el islote Perejil es un peñasco deshabitado de unas 14 hectáreas, a 200 metros de la costa marroquí, a 3 kilómetros del barrio ceutí de Benzú y a 11 kilómetros del centro de la ciudad. Sobre la titularidad internacional del islote exis-

te una real incertidumbre jurídica, si bien también es cierto que desde 1960 se ha mantenido el status quo de una no permanencia de símbolos de soberanía.

El episodio vivido durante el verano merece en todo caso dos tipos de consideraciones. Por un lado, permite recordar la singular posición del Islote Perejil respecto de Ceuta. Y es que si bien algunos antecedentes de los Estatutos de Autonomía incluían a Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera en el territorio de Ceuta, y Chafarinas y Alhucemas en el de Melilla, estas menciones desaparecieron en los Estatutos definitivamente aprobados. Hoy, por tanto, la realidad es que estos territorios dependen directamente del Estado y están sometidos a una administración exclusivamente militar. No obstante, también es cierto que tras el conflicto del Islote Perejil, el Delegado del Gobierno en las Ciudades Autónomas ha asumido las competencias sobre los islotes. El Delegado del Gobierno en Ceuta sobre Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera, y el Delegado del Gobierno en Melilla sobre las islas Chafarinas y el Peñón de Alhucemas.

Por otro lado, debe también destacarse que el conflicto diplomático con Marruecos agravó la crisis estructural de Ceuta y Melilla, al afectar muy negativamente al comercio transfronterizo, que es pieza esencial de su actividad económica. Como respuesta a esta situación, el Gobierno del Estado adoptó importantes planes de ayuda y dinamización económica, al mismo tiempo que mejoraba el trato fiscal para los residentes en las ciudades autónomas.

Por último, es de interés señalar que la peculiar autonomía de Ceuta y Melilla está provocando una curiosa respuesta normativa. Nos referimos al creciente número de Órdenes ministeriales y Decretos estatales que tienen a las ciudades autónomas como exclusivo ámbito de aplicación territorial. Esta producción normativa singular provoca a su vez que existan organismos estatales dedicados sólo a éstas ciudades.

Administración local

La regulación del régimen jurídico y organización de la Administración local se ha visto afectada tanto por disposiciones estatales como por la actuación de las respectivas Comunidades Autónomas.

Desde el Estado destaca en primer lugar la reforma del sistema de financiación local, con la aprobación de la reforma de la ley de haciendas locales, ley 51/2002, y la nueva ley del catastro, ley 48/2002. En la reforma de la ley de haciendas locales destaca la supresión generalizada del IAE (salvo para personas jurídicas con giro anual superior al millón de euros), y la mayor vinculación del IBI a la legislación del catastro.

Las reticencias iniciales del mundo local a la reforma desaparecieron al reconocerse en la nueva normativa una mayor amplitud a la autonomía local en la determinación de ciertas ventajas fiscales y elementos de los tributos propios, así como una compensación de los ingresos perdidos por la reducción del IAE mediante el recurso a una mayor participación en los tributos estatales. La reforma fue pactada con la FEMP.

En segundo lugar, la presencia de la problemática de la Administración local aparece también en el Senado, y concretamente en la Comisión de entidades locales al filo del debate sobre la reforma del régimen de las Grandes Ciudades. Lo que se inició como un debate sobre el posicionamiento estatal en relación a la Carta Municipal de Barcelona, derivó hacia un tratamiento general de los problemas de las Grandes ciudades (puede consultarse el trabajo monográfico de Joaquín FERRET publicado en este mismo Informe), y una reflexión de mayor alcance sobre la revisión de algunos aspectos importantes de la legislación básica de régimen local.

Por parte de las Comunidades Autónomas, el tratamiento del llamado Pacto local ha tenido un escaso desarrollo. Lo cierto es que el tema no está en la mayoría de las agendas políticas, y si en alguna ocasión aparece en los debates de política general, luego no tiene ulterior concreción (caso de Andalucía y Castilla-La Mancha). Sólo en dos Comunidades Autónomas se adoptaron medidas concretas. Así, en Castilla y León se reguló y constituyó la Comisión de Coordinación y desarrollo del Pacto local (Decreto 48/2002), y en la Comunidad de Murcia el Gobierno elaboró un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración.

Mayor importancia han tenido algunas actuaciones de las Comunidades Autónomas relativas a la organización territorial de las entidades locales. Así, la ley catalana 21/2002 de reforma parcial de la ley 8/1987, la ley también catalana 28/2002 de creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Arán (creación de una organización específica para promocionar y canalizar iniciativas de desarrollo integral en un determinado ámbito territorial sin constituir una nueva entidad territorial), o la continuación del proceso de comarcalización en Aragón mediante la constitución de 18 nuevas Comarcas. En las Islas Baleares y Canarias se continúa con el proceso de fortalecimiento del ente intermedio respectivo, los Consejos insulares y Cabildos.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional requiere este año 2002 una consideración previa sobre la relevancia constitucional de la institución de la que emana esta jurisprudencia. En un Estado compuesto como el español la magistratura a la que se encomienda constitucionalmente la resolución de los conflictos entre los poderes territoriales juega un papel fundamental. Por ello, la propia institución debe en todo momento tratar de mantener y fortalecer la autoridad que se le ha reconocido para resolver mediante el derecho los litigios que puedan surgir entre los entes territoriales. Y precisamente por ello deben evitarse desde la propia institución, y en particular desde su Presidencia, todas aquellas actuaciones que puedan cuestionar su independencia de juicio, o que puedan lesionar las sensibilidades de las diversas culturas que conforman el Estado español.

Entrando en la exposición de la actuación del Tribunal Constitucional durante el año 2002, y partiendo en primer lugar de los datos estadísticos, debe señar-

larse que se ha registrado un nivel de producción de sentencias idéntico al habido el año anterior. En cuanto al carácter de la norma que en su momento fue objeto de controversia, se registra un equilibrio también similar al de años anteriores, es decir, de los 13 conflictos 7 son procedimientos iniciados contra disposiciones del Estado, y 6 contra disposiciones de las Comunidades Autónomas. Por lo que hace al retraso, se mantiene la media de los siete años, lo que es a todas luces una media excesiva.

Por lo que hace referencia al análisis de las sentencias del Tribunal, merece destacarse en primer lugar la STC 96/2002 de 25 de abril por la que se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de la Rioja contra la disposición adicional 8 de la ley 42/1994 de 30 de diciembre que disponía un reembolso tributario estatal a residentes de la Unión europea que operan en el País Vasco. Se da respuesta así a un importante litigio en el que se debatía el alcance del poder tributario de los Territorios Históricos y Navarra y en particular su incidencia sobre las Comunidades Autónomas fronterizas. El Tribunal declara la inconstitucionalidad de la compensación que la ley estatal reconocía a empresas europeas afectadas por la normativa tributaria de los Territorios Históricos y Navarra. Esta particular forma de conformarse el litigio motivó la existencia de dos votos discrepantes en los que se estima que la sentencia incurre en exceso de jurisdicción al enjuiciar de hecho normas tributarias del País Vasco y Navarra que no fueron impugnadas, sin que, por lo demás, estas Comunidades Autónomas fueran parte en el proceso constitucional.

El fondo del asunto guarda, por otra parte, directa relación con la sentencia del Tribunal de primera instancia de la Unión europea de 6 de marzo de 2002, *Ramondín/Comisión*, en la que se analizaron las ayudas económicas del Gobierno Vasco y de la Diputación foral de Álava a diversas empresas radicadas en su territorio. La sentencia concluye que las ayudas pueden distorsionar la competencia y afectar a los Estados miembros, lo que, se añade, no supone cuestionar la autonomía fiscal de las instituciones vascas, pero si recordar que en ejercicio de esta autonomía fiscal deben cumplir las obligaciones del Tratado en materia de ayudas. En la misma línea, el 23 de octubre de 2002 el mismo Tribunal dictó sentencia declarando ilegales las ayudas fiscales de reducción de la base imponible del impuesto de sociedades y el crédito fiscal del 45% de determinadas inversiones.

Especial importancia tiene también la sentencia 239/2002 que desestimó los conflictos de competencia presentados por el Estado respecto de los Decretos 284/1998 y 62/1999 de la Junta de Andalucía mediante los que se regulaban la concesión y el pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. El Tribunal analiza en primer lugar de forma extensa el alcance de los títulos materiales alegados, para concluir que las pensiones no contributivas forman parte de la Seguridad Social, pero también pueden incluirse dentro de la materia asistencia social. Como asistencia social las Comunidades Autónoma pueden disponer la existencia de ayudas complementarias bajo la forma de ayuda anual y única, sin que ello ponga en peligro el sistema de la Seguridad Social. Por otra parte, se añade que el ejercicio de esta competencia autonómica tampoco cuestiona la competencia estatal del artículo 149,1.1 CE, pues las diferencias que puedan crearse son el fruto lógico del ejer-

cicio de la autonomía. La sentencia cuenta con dos votos particulares (la referencia al artículo 149,1.1 CE aparece también en la Sentencia 54/2002 relativa a la ley vasca sobre modificación en las plusvalías generadas por la acción urbanística).

Por último, deben también destacarse las sentencias en las que se cuestionan las competencias ejecutivas autonómicas en relación a la gestión de subvenciones (STC 95 y 190/2002) y en relación a las competencias autonómicas en materia de juego y expedición de guías de circulación para todo el territorio nacional (STC 204/2002).

Colaboración

Un año más, la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha articulado básicamente a través del mecanismo de los convenios. El año 2002 ha confirmado la importancia de esta técnica, ya que durante este período se han publicado un total de 713 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que supone un ligero aumento respecto del ya importante número de convenios publicados en el año 2001 (675).

Por lo demás, la tónica general es la de continuidad. Se consolida el recurso a los Convenios de suscripción múltiple o generalizada (esto es, en lugar de formalizarse un solo Convenio entre el Estado y varias Comunidades Autónomas, se firma un mismo texto con las diversas Comunidades Autónomas). También se mantiene en términos generales el mismo «ratio» de Convenios por Comunidad Autónoma, lo que va desde los 72 firmados por Cataluña hasta los 10 del País Vasco.

Se confirma también la estabilidad en la práctica convencional, es decir, en determinados ámbitos los Convenios se reproducen sin problemas año tras año, así como la consolidación de esta técnica como instrumento para cofinanciar determinadas acciones por parte del Estado.

Como novedades más significativas cabe mencionar, por un lado, el incremento de Convenios para la ejecución de programas y normas europeas, debiendo destacarse en este extremo la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo, « Corine Land Cover», y por otro lado, los Convenios relativos a la iniciativa comunitaria «Leader Plus», con el fin de gestionar las subvenciones de desarrollo de zonas rurales.

Por lo que hace referencia a los Convenios entre Comunidades Autónomas, durante el año 2002 se han suscrito dos Convenios interautonómicos de acuerdo con el artículo 145,2 CE. Ambos fueron comunicados a las Cortes Generales y se tramitaron ante los respectivos Parlamentos autonómicos conforme a las previsiones estatutarias que regulan esta figura convencional.

Especial relevancia tiene el Convenio formalizado el 5 de abril de 2002 entre la Generalidad de Cataluña y las Islas Baleares (si bien se deja abierto a otras Comunidades Autónomas en las que el catalán sea lengua oficial en todo o parte del territorio), mediante el que se crea un Consorcio, como ente estable de cooperación para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalana. Si hasta el

presente la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas estaba limitada a expresarse por la vía de algunos convenios, aparecen ahora estructuras más sólidas y estables como la creación de un Consorcio. La nueva figura, sin embargo, no deja de plantear nuevos problemas. Por ejemplo, ¿qué ordenamiento se aplicará al nuevo Consorcio?

Conflictividad

La conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional durante el año 2002 ha sufrido un significativo incremento, pues frente a los 41 conflictos del año 2001 se ha pasado a 86. Ahora bien, este incremento debe matizarse, ya que la realidad es que los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas se han concentrado en unas pocas leyes estatales (Ley 18/2001 de estabilidad presupuestaria y Ley orgánica 5/2001 complementaria de la anterior, Ley orgánica 6/2001 de universidades, Ley 24/2001 de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y el Decreto-ley 5/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad).

Mayor diversidad temática tienen los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Presidente del Gobierno frente a leyes autonómicas.

Debe también destacarse que durante el año 2002 tan sólo se ha interpuesto un recurso en defensa de la autonomía local, concretamente el interpuesto por diversos municipios asturianos frente a la ley del Principado de Asturias de Cajas de Ahorro. Los temores iniciales a una avalancha de recursos en defensa de la autonomía local parecen, pues, desvanecerse. Por otro lado, la experiencia pone de manifiesto que los entes locales recurren por temas organizativos y no en defensa de sus ámbitos competenciales propios.

Por último, es importante también señalar que en lo relativo a la aplicación de la medida cautelar de suspensión de leyes autonómicas, se mantienen las notas advertidas en los últimos años. Es decir, en los recursos interpuestos por el Presidente del Gobierno no se invoca sistemáticamente el artículo 161,2 CE (de los 18 recursos interpuestos se invocó en 11) y, por otro lado, en los incidentes de suspensión relativos a conflictos de competencia, el Tribunal Constitucional ha levantado siempre la suspensión de la norma autonómica (en 7 casos totalmente y en dos parcialmente).