

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Consideraciones generales

A lo largo del año 2003 se han sucedido diversos acontecimientos de muy diversa naturaleza pero de especial relevancia tanto para el funcionamiento ordinario como para la reflexión sobre el futuro del Estado de las Autonomías.

En este sentido cabe recordar la celebración de elecciones autonómicas en trece Comunidades Autónomas y después en Cataluña, también en Ceuta y Melilla y la realización de elecciones locales en todo el Estado. A lo largo del año se ha mantenido muy viva la discusión en torno al llamado Plan Ibarretxe, así como sobre su impugnación ante el Tribunal Constitucional. Las elecciones catalanas dieron lugar a la formación de un nuevo Gobierno tripartito en el que entraba a formar parte Esquerra Republicana de Catalunya. También se han conmemorado los veinticinco años de Constitución y se ha acelerado el debate sobre la Constitución europea. Ha continuado la confrontación con motivo del desarrollo del Plan Hidrológico Nacional y ha crecido la tensión política en todos los ámbitos, especialmente en torno a la posición de España en la guerra de Irak. Este mismo año finalizaba la legislatura, con el horizonte puesto en las elecciones generales del 2004.

Cuestiones todas ellas de singular relevancia y que, si bien no han impedido un desarrollo normal de la actividad estatal y autonómica, han reabierto con notable intensidad el debate general sobre el modelo de Estado. De entre todas estas cuestiones destacaremos algunas.

En primer lugar, el 2003 ha sido un año electoral. En el mes de mayo se celebraron elecciones autonómicas en 13 Comunidades Autónomas, en Ceuta y Melilla, y elecciones locales en toda España. En el mes de noviembre se celebraron a su vez elecciones autonómicas en Cataluña.

Las elecciones condicionaron el ritmo de la actividad política y administrativa, imponiendo el cierre de proyectos y el inicio de otros nuevos una vez constituidos los nuevos Parlamentos y ejecutivos. Pero las elecciones también comportaron la elevación del tono del debate político, debate que en buena medida se centró en la discusión en torno al modelo de organización territorial del Estado y las propuestas de reforma estatutaria. Esta temática fue adquiriendo fuerza a lo largo del año, especialmente ante la proximidad de las elecciones generales. Sobre esta cuestión, mientras el PSOE se muestra favorable a analizar las propuestas de reforma estatutaria (salvo el llamado Plan Ibarretxe), al tiempo que propone avanzar en la reforma del Senado y el desarrollo de mecanismos de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

(documento de Santillana del Mar), el Partido Popular defiende la estabilidad del modelo, la intangibilidad de la Constitución y la descentralización a favor de los poderes locales.

En segundo lugar, en el año 2003 se celebra el 25 aniversario de la Constitución española y se inicia el proceso de discusión en torno a la futura Constitución europea. La celebración de los 25 años de Constitución motivó que fueran muchos los actos, debates y publicaciones en los que se hiciera balance del camino recorrido y se formularan propuestas de futuro. Dentro de esta reflexión general, el modelo de organización territorial que se diseñó en 1978 fue objeto de una especial atención. En tercer lugar, durante el año 2003 se avanza en la discusión y formalización de las propuestas de reforma estatutaria que, con diverso contenido y grado de concreción, se llevan a cabo en el País Vasco, Cataluña, Andalucía y Canarias.

En el País Vasco prosigue la conflictiva discusión del llamado «Plan Ibarretxe», que finalmente se articula como proyecto de ley para ser debatido en el Parlamento autonómico. En el caso de Cataluña todos los grupos parlamentarios, salvo el PP, formulan sus propuestas de reforma estatutaria con mayor o menor desarrollo. En Andalucía el gobierno presenta unas bases para la reforma, y en Canarias se amplía el debate político sobre la reforma, sin llegar a redactarse texto alguno.

En este proceso de reformas estatutarias no puede negarse la singularidad del Plan Ibarretxe, documento que nace con el apoyo de PNV-EA-IU, la oposición frontal del PP y PSOE, y la indiferencia crítica de EH. Por otra parte, se trata de una propuesta que deberá debatirse en una Comunidad Autónoma marcada por el terrorismo y cuyo texto contiene propuestas que mayoritariamente se entienden claramente incompatibles con el contenido de la Constitución. La situación jurídica se hace aún más compleja cuando el gobierno Aznar decide impugnar el proyecto ante el Tribunal Constitucional utilizando para ello, de forma muy discutible, la vía del artículo 161,2 de la Constitución, que no parece diseñada para impugnar proyectos de reforma estatutaria que se presentan en un Parlamento autonómico para ser debatidos.

Otros acontecimientos de especial relevancia en la política general del Estado han influido también en las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas. Así, la guerra de Irak y la implicación del Estado español en la misma tuvo una fuerte contestación ciudadana que también se vio reflejada en la posición institucional de diversos Parlamentos autonómicos. El proceso de ejecución del Plan Hidrológico Nacional continuó enfrentando a la Comunidad de Aragón con el Gobierno del Estado, enfrentamiento al que se sumó al final del año la Comunidad de Cataluña, derivándose el foco de discusión hacia las instituciones comunitarias. Por otra parte, la Comunidad de Castilla-La Mancha discutió también la aplicación del Plan en su territorio.

Por último, no puede dejar de mencionarse que las actuaciones legales llevadas a cabo para combatir a ETA y su entorno parecen haber debilitado a la banda terrorista, que durante el año 2003 únicamente cometió un atentado mortal. La ley de partidos políticos fue declarada constitucional por el Tribunal

Constitucional, así como la disolución de HB y los posteriores intentos de vulnerar el contenido de la ley mediante la creación de un nuevo partido que fuera continuación del disuelto.

El debate sobre el Estado de las Autonomías

La reapertura, con notable intensidad, del debate sobre el modelo de Estado a lo largo del año 2003, tiene su origen en este conjunto de hechos a los que acabamos de referirnos. Pero hay algo más. En este año 2003 coincide también la culminación de un primer gran ciclo en lo que debe ser la evolución de nuestro Estado de las Autonomías. Las reformas estatutarias están consolidadas, se ha producido una igualación sustancial de los niveles competenciales, con respeto de los hechos diferenciales más importantes, y los trasposos de competencias están prácticamente concluidos. Las previsiones del Título VIII de la Constitución han sido «concretizadas», y buena parte de los preceptos contenidos en dicho título han dejado de tener valor normativo (dado su carácter material de derecho transitorio).

Esta realidad es la que sin duda invita a volver la vista sobre el camino recorrido y a plantearse el sendero a seguir, así como a hacer balance para valorar los logros y las carencias, ponderando si el desarrollo de lo, en su día previsto y acordado, ha satisfecho las expectativas iniciales.

Es en este contexto en el que debe entenderse y situarse el nuevo debate sobre el Estado autonómico, sin que deba olvidarse a la hora de hacer propuestas si se dan todas las condiciones para poder debatirlas conforme a las mínimas reglas democráticas y si podrán llevarse a la práctica.

En todo caso, si que pueden aportarse algunos datos y consideraciones de carácter general.

La valoración de los 25 años de Constitución debe ser altamente positiva. El texto aprobado en 1978 ha hecho posible el período más largo de estabilidad democrática en la historia de España y de progreso económico y social, y ha permitido una amplísima descentralización territorial. Las Comunidades Autónomas se han convertido en realidades institucionales irreversibles, y los ciudadanos se identifican con estas nuevas realidades políticas y administrativas.

Esta primera constatación no es óbice para que, precisamente en razón del tiempo transcurrido y la experiencia acumulada, deban al mismo tiempo señalarse las carencias del modelo. Los años vividos nos permiten conocer mejor el sistema en su día creado y refrendado, así como identificar sus defectos y las posibles vías para tratar de encontrar solución a los mismos. Apuntar los defectos y proponer vías de reforma no supone necesariamente un ataque al sistema, sino, por el contrario, ofrecer las vías para su progresiva adaptación a las demandas sociales, a las nuevas realidades y a los intereses de las diversas entidades territoriales.

En este sentido, y desde este sentimiento de fin de ciclo, el año 2003 nos permite apuntar algunas de las carencias del sistema. Por lo que se refiere al repar-

to competencial varias son las cuestiones no resueltas. En primer lugar el alcance que debe darse al concepto de «lo básico» como criterio funcional de distribución de competencias. Los esfuerzos del Tribunal Constitucional para acotar este concepto en sus aspectos formales y materiales se han demostrado insuficientes, como pone de relieve la litigiosidad que aún se mantiene en torno a lo que debe entenderse en cada caso por bases, normas básicas o leyes básicas. En segundo lugar el valor expansivo que se ha dado a los títulos horizontales del artículo 149,1, números 1 y 13 CE, requiere algún tipo de contención.

Otras carencias del sistema las encontramos en la falta de mecanismos para articular la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en instancias estatales y en la Unión Europea, en la no conversión del Senado en verdadera Cámara de representación territorial, en el retraso del Tribunal Constitucional en resolver los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, en la escasa adaptación del poder judicial al Estado de las Autonomías, y en la falta de mecanismos eficaces de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre sí.

Estas, y otras carencias del sistema, son las que invitan a reflexionar sobre las medidas que deben adoptarse y el camino a seguir, debiendo plantearse al mismo tiempo si es necesario o no reformar los Estatutos de Autonomía, si esta reforma debe ser general o pueden establecerse diferentes velocidades, si las reformas pueden acometerse con simples reformas estatutarias o es preciso reformar la Constitución y, en caso afirmativo, con qué alcance.

Por todo ello, teniendo en cuenta la importancia de los temas, las reformas deberían tratar de contar con el mayor acuerdo posible, para lo cual es imprescindible un clima político general de mayor sosiego y capaz de objetivar los puntos que se deben reformar. Para ello, teniendo en cuenta la importancia de los mismos, sería prudente añadir a la experiencia acumulada la reflexión y preparación técnica que podría ofrecer una comisión de expertos o la elaboración de un libro blanco para situar el debate y formular propuestas.

Elecciones autonómicas y locales

Las elecciones autonómicas se celebraron el 25 de mayo en 13 Comunidades Autónomas con total normalidad, con un nivel medio de participación similar a anteriores convocatorias electorales.

Como consecuencia de los resultados, salvo en los casos de Cantabria e Islas Baleares, se revalidaron las mayorías en el poder, con algunos resultados significativos como los obtenidos por el candidato Bono en Castilla-La Mancha. En Cantabria el Partido Regionalista de Cantabria se inclinó por pactar con el PSOE, rompiendo la anterior coalición con el PP. En las Islas Baleares el PP recuperó el gobierno, pactando con Unió Mallorca.

Mención aparte merece el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, ya que si bien las elecciones se celebraron con normalidad, el proceso de constitución del nuevo gobierno resultó enormemente conflictivo. Los resultados elec-

torales dieron la mayoría parlamentaria, por tan sólo un escaño, a los partidos PSOE-IU. No obstante, dos parlamentarios del PSOE no dieron su voto al presidente del Parlamento propuesto por la nueva mayoría y amenazaron con hacer lo mismo en la elección del presidente de la Comunidad. Ante esta situación la candidata del PP se negó a ser investida con los votos de los presuntos tráfugas, y tampoco aceptó que se formara un gobierno presidido por el candidato del PSOE. Tras barajarse diversas soluciones para salir de la crisis, se acordó celebrar el acto de investidura sin que resultara elegido ningún candidato y celebrar nuevas elecciones. Celebradas las mismas, el PP obtuvo la mayoría absoluta.

La crisis institucional derivó en la creación de una comisión de investigación sobre las vinculaciones de los dos diputados tráfugas y en el intento de judicializar el problema, lo que en última instancia perjudicó a la imagen general de la clase política. Al mismo tiempo se reabrió el debate sobre el valor del mandato representativo y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión.

En noviembre se celebraron elecciones en Cataluña. Los resultados comportaron un notable descenso de los dos partidos mayoritarios, CIU y PSC, un ascenso de los partidos minoritarios de izquierdas, muy significativo en el caso de ERC, y la estabilidad del PP. Con estos resultados se abrió un período de negociaciones que finalmente se cerró con el pacto PSC-ERC-ICV, lo que supuso poner fin al gobierno de CIU, coalición que se había mantenido en el poder desde las primeras elecciones. ERC obtiene en el acuerdo de gobierno la «Conselleria en cap» y cuatro Consejerías, e ICV dos Consejerías.

Actividad legislativa estatal

Este año, al ser el último de la legislatura, se han aprobado numerosas leyes.

Destaca todo un paquete de leyes orgánicas orientadas a la lucha contra el terrorismo, que como tales no afectarían a las CCAA pero, en otras condiciones, si podrían aconsejar una consulta específica a las instituciones vascas en la medida que la población de esta CA puede ser la más afectada. Sin embargo, las pésimas relaciones –incluso institucionales– entre los gobiernos convierte en ingenua una propuesta como esta.

Otro tipo distinto de incidencia de las leyes orgánicas es las CCAA viene representada por la nueva reforma de la LO de Extranjería, que acaba de introducir una sensación general de provisionalidad en este ámbito. Parecía que el propio gobierno estaba convencido de los peligros del efecto llamada que pueden comportar las reformas legislativas; tras las dos grandes reformas del 2000 en realidad este año se han realizado otras dos, porque junto a la importante LO 14/2003 que ha modificado la mitad de los preceptos de la legislación vigente, también se han incluido algunas modificaciones en la LO 11/2003 que aprobaba medidas especialmente respecto a la seguridad ciudadana y la violencia doméstica. La reforma de la Ley orgánica 14/2003 cubre los defectos de legalidad en los puntos que habían sido señalados por la sentencia de marzo del Tribunal Supremo pero vuelve a incluir otros preceptos que tienen, a primer vista, el peligro de contener deslegalizaciones y, sobre todo, va mucho más lejos

modificando las condiciones de las personas llegadas por vía de la reagrupación familiar, cambiando la función del visado (y de paso suprimiendo la exención de visado) e introduciendo algunas dificultades adicionales para las personas que se encuentran en situación irregular, ámbitos dentro del cual ha suscitado especial polémica la transmisión a la policía de los datos del padrón municipal.

Entre las leyes ordinarias destaca, por la repercusión que tiene sobre la mayoría de la población y su importancia en la estructura del Estado social, la reforma general de la ley de sanidad, que ha obtenido un apoyo casi unánime de los grupos parlamentarios, dato que debe destacarse no sólo por la importancia de la ley sino por el clima político general que ha hecho difíciles este tipo de acuerdo sobre grandes leyes. Basta compararlo con la aprobación el año anterior de la ley de educación. Dentro de la reforma sanitaria, merecen una especial atención las relaciones que se establecen en los distintos subsectores de la sanidad (prestaciones, farmacia, investigación...), ya que la nueva ley se aplicará a un sistema sanitario plenamente descentralizado. En general se mantiene y potencia el Consejo Interterritorial que ha sido uno de los que ha logrado un funcionamiento más aceptable entre los distintos órganos de colaboración.

Alguna de las leyes aprobadas este año, como la Ley 9/2003 sobre utilización de organismos modificados genéticamente y quizás también la Ley 45/2003 de técnicas de reproducción asistida, permiten una reflexión sobre la cláusula residual del art. 149.3 CE. En general se tiende a decir, siguiendo criterios del derecho comparado, que la cláusula residual atribuida al Estado otorga al mismo la competencia exclusiva sobre las competencias «nuevas», surgidas como resultado del nacimiento de nuevas «materias» generales por el desarrollo tecnológico, lo que sería nuestro caso. Pero estas leyes, y alguna otra anterior, operan con un criterio distinto porque no otorgan competencia exclusiva al Estado sino que distribuyen las competencias entre el Estado y las CCAA de acuerdo con los campos competenciales más próximos, como sería en este caso sanidad e investigación. Es una solución muy lógica, preferible a la que suele explicarse, y que merece ser tomada en cuenta al explicar el sistema competencial.

Son muchas las leyes de este año que tienen gran trascendencia sectorial, e incluso un notable interés teórico, como las que regulan el patrimonio de las administraciones públicas, el sector ferroviario, las subvenciones, la ley general tributaria y que pueden tener un importante efecto sobre las CCAA aunque su dimensión autonómica, desde el punto de vista competencial, sólo sea menor.

Tanto en las leyes como en los reglamentos continúa el recurso excesivo a los títulos horizontales (ordenación general de la economía, medio ambiente...), pero se incrementa claramente —siguiendo la tónica de los últimos años— la conversión en horizontal de la sanidad, en cuanto justifica intervenciones del Estado sobre ámbitos en principio autonómicos por la repercusión que éstos pueden tener sobre la salud humana (ganadería, alimentación, etc.) y especialmente, el recurso al 149.1.1° CE que esta a punto de convertirse en título universal para todos los ámbitos donde intervenga algún factor social, como si fuera la competencia horizontal correspondiente al principio de igualdad real del 9.2 CE, interpretación que por expansiva parece disparatada. Esta proliferación de normas estatales que se fundamenta en el 149.1.1 CE seguramente tiene

que ver con la escasa fortuna de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la definición de este título, lo que quizás también este relacionado con la pluralidad de enfoque y diversidad de propuestas realizadas por la doctrina.

Al final de este capítulo del Informe se incluyen unas reflexiones sobre la simplificación del ordenamiento y especialmente sobre algunos defectos de técnica legislativa que pueden incluso atentar a la seguridad jurídica. La persistencia de la ley de acompañamiento, y su extensión a muchas CCAA, continúa mereciendo críticas notables de los estudiosos (quizás el TC debería primar la elaboración de la sentencia que tiene pendiente), pero también se están generalizando otras técnicas que inciden negativamente, como la aparición de enmiendas por sorpresa (frecuentemente en el Senado) que en ocasiones carecen de relación con el proyecto de ley en discusión, y más en general una falta de cuidado de la calidad de las leyes que resulta muy preocupante.

Por lo que se refiere a las cuestiones formales lo más relevante es el desprecio que se observa hacia las formas que deben presidir el proceso de elaboración de las leyes, formas que son garantía del pluralismo, del debate, de la transparencia; en definitiva, de la efectiva participación de los representantes políticos en el ejercicio de esta fundamental tarea. Por ello debemos insistir en la denuncia del abuso del recurso a las llamadas leyes de acompañamiento (abuso que también se produce en los Parlamentos autonómicos), en la medida en que su tramitación supone reducir el debate, sustraerlo de las comisiones específicas, y dictar leyes en las que no se suele hacer referencia a la legitimación competencial de los nuevos preceptos que se dictan, ni a su carácter básico. Pero además resulta que se aplica a estas leyes, sin justificación constitucional, el procedimiento de tramitación de las leyes de presupuestos y se incluyen enmiendas en el Senado a su articulado que no guarda conexión alguna con los preceptos incluidos en el proyecto de ley.

Esta última técnica, desgraciadamente, se ha generalizado en la tramitación de otras leyes sectoriales, y debe denunciarse con la máxima energía. De forma sorpresiva, en la tramitación de todo tipo de leyes, se introducen en el Senado enmiendas que carecen de toda relación con el contenido del proyecto que se presentó. De hecho se trata de nuevos proyectos de ley cuya tramitación se llevará a cabo sin posibilidad de ser enmendados en el Congreso y sin posibilidad de un debate pleno y sosegado. Si bien esta práctica ha sido en cierto modo consentida por la doctrina del Tribunal Constitucional, el abuso de la misma, que ha llegado al extremo de introducir reformas tan importantes como la creación de nuevos tipos delictivos en el Código penal (nuevos tipos por otra parte materialmente cuestionables), debe ser criticada con rotundidad. En otros ordenamientos europeos este tipo de enmiendas no serían admisibles.

En relación a las cuestiones sustantivas se mantiene una interpretación amplia del concepto de lo básico (la ley de modernización del gobierno local al regular el régimen de los grandes municipios es un claro ejemplo), si bien en sentido favorable a las Comunidades Autónomas se advierte una más correcta determinación de los títulos competenciales en virtud de los cuales se dictan los diversos preceptos de cada texto legal, así como un mayor respeto por el contenido formal de lo básico.

Tribunal Constitucional

El hecho de que durante el año 2003 se haya mantenido un nivel de alta conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas no ha permitido al Tribunal Constitucional reducir el tiempo de resolución de los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, que se mantiene en una media superior a los seis años, a pesar de haber aumentado su «productividad» (de 13 sentencias ha pasado en el 2003 a 17). Los conflictos internos en que se ha visto inmerso el propio Tribunal han incidido también negativamente en este problema. La reducción de los plazos para dictar sentencia debe ser un objetivo primordial en la actividad del Tribunal.

Este retraso general tiene, no obstante, dos excepciones significativas. Las sentencias dictadas en el caso de la impugnación de la ley de partidos políticos (48/2003) y en el caso de la impugnación de la ley de presupuestos del parlamento vasco (STC 3/2003). Esta celeridad sería bueno que también se diera en otros casos singulares, como en el supuesto de los recursos reiterados frente a las leyes de acompañamiento, ya señalado, y quizás fuera preferible que se explicitaran los criterios de prioridad para la resolución de los recursos.

La actividad jurisdiccional en materia autonómica se ha traducido en 17 sentencias. En cuanto a la estructura de las sentencias merece ser destacado el elevado número de votos particulares, lo que puede ser reflejo de una cierta división interna entre los magistrados. En cuanto al contenido, se prosigue con el esfuerzo de precisar el alcance de lo básico, se reitera la doctrina frente a la territorialización de subvenciones y se resuelven diversos conflictos acumulados en relación al régimen especial fiscal de las Islas Canarias.

Merece también destacarse la confirmación de la doctrina sobre la amplia legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes estatales, doctrina que se elabora con ocasión de la impugnación de la ley de partidos políticos por el Gobierno Vasco.

En lo que concierne a los aspectos de contenido competencial destacan un año más las sentencias que se ocupan de lo básico (SSTC 1, 109 y 152/2003). En relación con esta temática las sentencias 1 y 109/2003 se han ocupado de las consecuencias que puede tener para la legislación autonómica la aprobación posterior de una ley básica estatal que contiene disposiciones de contenido material diferente. También en el año 2003 se han resuelto los conflictos relativos al régimen fiscal de Canarias (SSTC 16, 62 y 72/2003), y se han dictado dos sentencias relativas a las competencias ejecutivas y poder subvencionador del Estado en las que se reitera la doctrina de la sentencia 13/1992 (SSTC 175 y 1228/2003).

Colaboración

La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha mantenido en un régimen de clara continuidad con respecto a años anteriores. El convenio sigue siendo el principal instrumento de colaboración, y en el año 2003 se alcanzó un nuevo record, ya que registramos 713 convenios verticales,

cifra significativa si tenemos en cuenta que en 1998 se formalizaron 566 (debemos recordar que como en todos los Informes se da cuenta anualmente de los informes publicados en el año, si bien algunos de ellos pudieron celebrarse en años anteriores). En esta línea de continuidad debe destacarse la existencia de convenios que se vienen repitiendo desde hace 20 años. También se mantiene la tradición en lo relativo a la distribución de convenios entre Comunidades Autónomas. Si la media es de 38, Cataluña es la Comunidad Autónoma que más convenios formalizó, 68, y las que menos fueron el País Vasco, 11, y Navarra, 10.

La práctica totalidad de convenios siguen siendo materialmente multilaterales (un mismo proyecto se ejecuta en distintas Comunidades Autónomas), pero se formalizados bilateralmente. La práctica continúa demostrando que la Ley 30/1992 no es un marco adecuado para la formalización de convenios, ya que la inmensa mayoría no se sujetan a sus prescripciones, y, por otra parte, no ha servido para impulsar la formalización de convenios de Conferencia sectorial. De hecho, en 10 años sólo se han formalizado dos convenios de conferencia sectorial, uno en 1997 y otro en 1998.

Como novedades a destacar cabe mencionar la celebración de un convenio multilateral entre el Estado y diversas Comunidades Autónomas. Este convenio, cuyo objeto era la creación de una base de datos común en el ámbito sanitario, aunque fue discutido en el seno de la Conferencia Sectorial, no se formalizó finalmente como convenio de Conferencia Sectorial en aplicación del artículo 5.5 de la Ley 30/1992.

Por otra parte, dentro del conjunto de Convenios para el desarrollo de planes o programas generales, deben destacarse 3 convenios para implantar el uso de internet y de la sociedad de la información: internet en la escuela, internet para todos, y ciudades digitales, todos ellos dentro del Plan InfoXXI.

Por materias de nuevo se mantiene la tradición, y los convenios siguen centrados de forma mayoritaria en servicios sociales, sanidad, educación y agricultura.

La colaboración entre Comunidades Autónomas sigue sin despertar. En el año 2003 no podemos dar cuenta de ningún acuerdo tramitado de conformidad con la previsión del artículo 145,2 CE. Un año más hay que llamar la atención sobre la falta de acuerdos de colaboración de carácter horizontal.

Conflictos

La conflictividad ante el Tribunal Constitucional se ha situado en lo que gráficamente puede calificarse de banda alta, aunque ha sido sensiblemente inferior a la del año pasado, ya que se han producido 67 nuevos conflictos, 31 recursos de inconstitucionalidad, 23 conflictos positivos de competencia, dos conflictos en defensa de la autonomía local y 11 cuestiones de inconstitucionalidad. De estos, 28 han sido planteados por órganos centrales del Estado y 22 por las Comunidades Autónomas. La normativa estatal en materia de educación (Ley de calidad de la enseñanza y Reales Decretos de desarrollo) es la que más conflictividad ha generado.

En la mayoría de recursos interpuestos por el Estado frente a leyes autonómicas se ha alegado la aplicación del artículo 161.2 CE para obtener la suspensión de la eficacia de las leyes autonómicas. Por regla general el Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión.

El Plan Hidrológico Nacional ha continuado generando fuertes polémicas entre el Estado y la Comunidad de Aragón. La oposición a la aplicación de dicho Plan se ha judicializado, ya que todo acto con el que se trata de ejecutar el Plan es llevado ante los Tribunales. Por otra parte el conflicto se ha llevado también ante las instancias comunitarias, tratando de demostrar las insuficiencias del Plan desde la vertiente medioambiental así como la existencia de otras alternativas para hacer llegar el agua a las zonas que la reclaman. De esta forma se trata de lograr que la Unión europea no financie el Plan aprobado.

En el segundo semestre del año, y dentro del proceso de general distanciamiento entre PP y CIU, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña también ha hecho patente su oposición a la ejecución del Plan en la parte relativa al Delta del Ebro. Los problemas surgen en el seno del Consorcio del Delta del Ebro y en la toma de los acuerdos relativos al Plan integral del Delta del Ebro (en concreto la determinación del caudal hidrológico en esta zona final del río). Este hecho llevará al Gobierno del Estado a modificar las competencias del Consorcio mediante la ley de acompañamiento aprobada en diciembre. El nuevo Gobierno tripartito de Cataluña refuerza la oposición al Plan Hidrológico.

Desde los sectores favorables al Plan se impulsó su ejecución y se buscó el apoyo popular al mismo mediante la convocatoria de una multitudinaria manifestación en la ciudad de Valencia.

Otro punto conflictivo en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido el de la fijación por estas últimas de prestaciones sociales complementarias a las de la Seguridad Social. Si bien el Tribunal Constitucional avaló en su día esta competencia autonómica, diferenciando las materias Seguridad Social y Asistencia Social, poniendo como único límite al ejercicio de la competencia autonómica que no pusiera en peligro la institución de la Seguridad Social, el Estado ha tratado de impedir que las Comunidades Autónomas reconozcan el derecho a estas prestaciones complementarias a través de la Ley 52/2003 de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. En esta ley se da una nueva definición de la materia Seguridad Social, de modo que se incluyan en la misma todo tipo de prestaciones asistenciales y se excluyan las mismas del ámbito de la asistencia social. Diversas Comunidades Autónomas han manifestado su voluntad de continuar otorgando estas prestaciones y han recurrido la ley estatal. El conflicto pone de relieve un debate de fondo más general sobre cómo hacer compatible un Estado descentralizado políticamente y la igualdad de condiciones de vida de todos los ciudadanos dentro del mismo.

Actividad de las Comunidades Autónomas

En las Comunidades Autónomas en donde se han celebrado elecciones autonómicas la actividad ha estado claramente dominada por este hecho. Antes de las elecciones se concluyeron los programas iniciados y se trató de aprobar las

leyes pendientes de tramitación. Después de las elecciones se procedió a reorganizar la estructura de gobierno y administrativa, reduciéndose la actividad legislativa. En términos generales, sin embargo, y salvo en el caso de Asturias, la actividad legislativa llevada a cabo durante el año 2003 ha sido en términos cuantitativos importante.

Tal y como hemos apuntado al tratar la actividad normativa del Estado, también ahora debemos criticar el creciente abuso del recurso a la figura de las leyes de acompañamiento por los Parlamentos autonómicos. Bien es verdad que alguna Comunidad Autónoma, como en el caso de Castilla-La Mancha, ha hecho un uso correcto de esta figura legislativa, pero otras han incluido reformas de muy diverso contenido material sin justificación aparente (por ejemplo, en el caso de Andalucía). En otro supuesto, caso de Extremadura, se ha utilizado la propia ley de presupuestos para introducir reformas en leyes sectoriales, lo que se opone a la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia.

En términos también generales, las principales preocupaciones de los gobiernos autónomos se han centrado en las políticas de infraestructuras, vivienda y empleo.

En materia organizativa las reestructuraciones posteriores a las elecciones han comportado, allí donde se han constituido gobiernos de coalición, incrementos de las Consejerías y de altos cargos (vice-consejerías, secretarios generales).

Unión europea y Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión europea

La actividad de la Unión europea ofrece durante el año 2003 un balance general de luces y sombras. Como datos positivos hay que mencionar el acuerdo sobre la ampliación, la importante reforma de la PAC y la revisión de la Agenda de Lisboa. En el lado negativo cabe situar la fractura interna como consecuencia de la posición ante la guerra de Irak, el conflicto entre la Comisión y el Consejo por la no aplicación del Pacto de Estabilidad en Francia, las propuestas de reducción de aportaciones al presupuesto por parte de los contribuyentes netos y de forma especial el que se concluyera el año sin que la CIG aprobara la reforma de los Tratados constitutivos de la Comunidad y de la Unión europea ya prevista en el Consejo de Niza de diciembre del 2000.

Mención especial requiere el inicio de los debates sobre la futura Constitución europea a partir del texto presentado por la Convención sobre el futuro de Europa bajo el nombre de «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa».

El texto presentado, y que se esperaba fuera confirmado sin grandes modificaciones, no fue aprobado y su tramitación quedó paralizada. Dentro del conjunto de cuestiones que suscitó el contenido de este Proyecto hay que mencionar la falta de referencias concretas al hecho regional, silencio que, también hay que decirlo, ha preocupado sólo de forma significativa en España, ya que en otros Estados compuestos de la Unión la participación de los Länder o regiones en las instituciones europeas es una cuestión ya resuelta.

El Proyecto opta en este punto por «desconstitucionalizar» la organización territorial de la Unión europea, reconociendo únicamente a los Estados miembros como sujetos territoriales constituyentes y remitiendo a los mismos la determinación de su estructura territorial interna. Por tanto, son las Constituciones nacionales, y en el caso español también los Estatutos de Autonomía, las normas que deberán reflejar el hecho de la pertenencia a la Unión europea.

Por lo que se refiere a la actividad de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión europea la valoración debe ser negativa. La Comisión languidece sin encontrar una función que la haga atractiva y eficaz a los ojos de sus miembros. Tan sólo se celebraron en el año 2003 tres reuniones, y tan sólo en una se adoptaron acuerdos de cierta importancia. El desinterés general marca su existencia una vez que el Gobierno decidió cerrar la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo.

Si puede destacarse el acuerdo del ministro Sr. Arenas de adscribir orgánicamente la Comisión al Senado, lo que se tradujo en la firma de un protocolo de intenciones entre el Ministerio y el Senado el 10 de marzo, con el fin de «favorecer la presencia y contribución del Senado en el conocimiento y examen del proceso de participación de las Comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos». Como consecuencia del mismo la Comisión ha pasado a celebrar las sesiones en el Senado, si bien ello no se ha traducido en una participación significativa de los senadores en sus reuniones.

Por último, y en referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Unión europea, se ha acordado el reparto de la coordinación de la participación en los 74 Comités en los que se interviene. El Comité «estrella», el de Estructuras Agrarias, se ha distribuido entre cinco Comunidades Autónomas.

Administración local

Al margen de la celebración de elecciones locales el 25 de mayo, la administración local se ha visto afectada durante el año 2003 por algunas importantes reformas legislativas. Por un lado la Ley orgánica 1/2003 de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, norma destinada, según la propia exposición de motivos, a «hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político». Junto a la reforma de otros textos legales, se modifican los artículos 61 y 75 de la ley de bases del régimen local.

Por otro lado se aprobó la Ley 53/2003 de modernización del gobierno local. Esta segunda ley contiene reformas puntuales sobre la ley básica de régimen local (entre otros temas sobre la forma de prestación de servicios, equiparando la tipología a la establecida en la LOFAGE), y dos títulos nuevos, uno sobre el régimen de grandes ciudades, y otro sobre la potestad sancionadora de los entes locales. El régimen especial de grandes ciudades se abre finalmente a un conjunto diverso de entes locales. En muchos casos el acceso a esta condición

depende de la iniciativa del propio municipio pero requiere un acuerdo favorable del Parlamento autonómico. Al margen de posibles objeciones de fondo, el texto de la ley es un claro ejemplo de interpretación extensiva del concepto de lo básico, en particular al regular el régimen de grandes ciudades, ya que la ley establece un modelo completo de organización sin dejar espacio ni a la ley autonómica ni a la potestad de autoorganización de los entes locales.

Por último, debe hacer referencia a la modificación de la ley de extranjería, con incidencia directa en algunas de sus novedades en el ámbito local, como en lo que se refiere al discutible acceso de las fuerzas y cuerpos de seguridad a la información de los padrones municipales en donde constan inscritos los extranjeros.

Los trabajos sobre el Pacto local que se venían desarrollando en algunas Comunidades Autónomas se han ralentizado (caso de Murcia o Castilla y León), o bien se han desnaturalizado (caso de La Rioja, Ley 1/2003, o Madrid con su Ley 3/2003), ya que no se avanza en la descentralización y sólo se incluyen procedimientos para llegar a acuerdos de traspasos.

El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el planteamiento de dos conflictos en defensa de la autonomía local, uno promovido frente a la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 9/2000 sobre modificación de la Ley 12/1999 de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas, y otro promovido por once ayuntamientos del área metropolitana de Barcelona contra un artículo de la Ley 31/2003 del Parlamento catalán de acompañamiento a los presupuestos del año 2003 aprobada por el Parlamento catalán. El conflicto tenía como objeto cuestionar que en la creación de la línea 9 del metro se hubiera obviado todo tipo de intervención municipal. Se trata, pues, de recursos frente a leyes autonómicas.

En otra ocasión el Tribunal Constitucional ha acordado inadmitir el conflicto por falta de legitimación colectiva. Es el supuesto del Auto del Tribunal Constitucional 418/2003 de 16 de diciembre en relación a un conflicto frente a una ley estatal de carácter general. La inadmisión pone de relieve la complejidad de acreditar los requisitos que impone la ley para este tipo de conflicto, en particular cuando se trata de impugnar una ley del Estado.

Por último debe mencionarse el conflicto surgido en el seno del Parlamento y Gobierno catalán a raíz de la aprobación por la oposición de la Ley 8/2003 de 5 de mayo que modifica algunos aspectos de la legislación sobre las comarcas y fija nuevos criterios para la elección y composición de los Consejos comarcales. En concreto, sobre esta última cuestión, prima el número de votos obtenidos por cada partido o coalición por encima del número de concejales que se hubieran obtenido en los municipios de la comarca. Aprobada la ley por los grupos de la oposición el Gobierno de CIU trató de impedir su entrada en vigor para determinar la composición de los nuevos Consejos comarcales fruto de las elecciones de mayo de 2003. Para ello no dudó en acudir a la Junta electoral central solicitando un pronunciamiento al respecto. Si bien la Junta entendió no aplicable la nueva ley a la composición de los nuevos Consejos comarcales, el Tribunal Superior de Justicia zanjó el asunto determinando que la ley podía aplicarse de forma inmediata para regular la composición de los nuevos Consejos comarcales.

Normativa presupuestaria y financiera

El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado a finales del año 2001 se ha incorporado por primera vez de forma completa en el ejercicio presupuestario del 2003. Como consecuencia de ello los presupuestos autonómicos ya han incluido los nuevos recursos del sistema, lo que ha redundado en un incremento de los ingresos tributarios. También tiene plena incidencia presupuestaria la asunción de la prestación de la asistencia sanitaria, una vez producidos los trasposos de servicios.

También durante el año 2003, y con relación a las Comunidades Autónomas de régimen foral, se ha aprobado la modificación del Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, Ley 25/2003 de 15 de julio, así como la concreción de la aplicación a Navarra de la ley de estabilidad presupuestaria, Ley orgánica 10/2003.

También debe destacarse la aprobación de leyes con clara incidencia financiera como son las de patrimonio de las administraciones públicas, general presupuestaria, general tributaria o de subvenciones.

En el ámbito autonómico se han aprobado 14 leyes de presupuestos (sin ley en Cataluña y Madrid, por razones electorales, y en el País Vasco por falta de mayoría suficiente). Como ya hemos señalado se han aprobado también leyes de acompañamiento a los presupuestos, 10 en sentido estricto, si bien pueden añadirse la Ley canaria 9/2003 de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias, y las leyes forales navarras 16 y 35/2003, ambas de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias. De este conjunto de leyes puede destacarse por su corrección la de Castilla-La Mancha, en la medida que se limita a incluir cuestiones de naturaleza tributaria.

En materia de tributos cedidos se abre el debate sobre la supresión o modificación del impuesto de sucesiones. La Rioja, siguiendo el ejemplo de Cantabria lo suprime, mientras que Andalucía lo reforma.

Diversas Comunidades Autónomas han aprobado también diversas leyes específicamente tributarias, algunas generales, como la Ley 15/2003 de Castilla-La Mancha, y otras de regulación de determinados impuestos. También se han aprobado diversas leyes de carácter presupuestario o financiero.

Como principales temas de discusión debe señalarse que se reabre el debate sobre el modelo de financiación, incluyendo las cuestiones relativas a balanzas fiscales, Agencia Tributaria y la necesidad de lograr una aproximación paulatina a los resultados del sistema foral.

Por último debe señalarse que la estabilidad presupuestaria se cumple por la Administración general del Estado (bien es verdad que incluyendo en el equilibrio el superávit de la Seguridad Social), pero se incumple por las Comunidades Autónomas. Esto último plantea el interrogante de saber qué se hará en estos casos, en particular frente a las Comunidades con un mayor nivel de incumplimiento.