

ESTADOS

**INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2004**

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

Este Informe ha sido elaborado por un conjunto de catedráticos y profesores de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política que se integran en dos equipos diferentes; el primero estudia los aspectos generales del Estado Autónomico y el segundo, formado por un profesor de cada una de las Comunidades Autónomas, analiza la actividad de la misma.

AUTORES DE TEMAS GENERALES

JOAQUÍN TORNOS MAS

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

TOMÁS FONT I LLOVET

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

MARC CARRILLO LÓPEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

FRANCESC PALLARÉS PORTA

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

JESÚS RUIZ-HUERTA

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

DAVID TORNOS

Master en Derecho Comunitario

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES

Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

PABLO GARCÍA MEXÍA

Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de Comunidades Autónomas

EDUARD ROIG MOLÉS

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía

FRANCISCO LÓPEZ MENUDO,
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Aragón

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN,
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Asturias

FRANCISCO J. BASTIDA FREJEDO,
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

**INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2004**

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2004

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2005

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

© 2005 by Instituto de Derecho Público,
Baldiri Reixac, 4-6 - 08028 Barcelona
ISBN: 84-95097-11-7
Depósito Legal: B-17.497-2005

Diseño cubierta y producción: Estudi Montse Corral
Impresión: Romanyà Valls. Verdaguer, 1. 08786 Capellades (Barcelona)
Impreso en España - *Printed in Spain*

Director: JOAQUÍN TORNOS MAS

Autores

TEMAS GENERALES

Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

Tomàs FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

Marc CARRILLO
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Pompeu Fabra de
Barcelona

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Jesús RUIZ-HUERTA
Catedrático de Hacienda Pública de la
Universidad Complutense de Madrid.

Francesc PALLARÉS
Catedrático de Ciencia Política de la Uni-
versidad Pompeu Fabra de Barcelona

David TORNOS
Master en Derecho Comunitario
Barcelona

María Jesús GARCÍA MORALES
Profesora Titular de Derecho Constitu-
cional de la Universidad Autónoma de
Barcelona

Xavier PADRÓS
Profesor de Derecho Constitucional de
la Universidad de Barcelona

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía

Francisco LÓPEZ MENUDO, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de Sevilla

Aragón

Fernando LÓPEZ RAMÓN, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de Zaragoza

Asturias

Francisco J. BASTIDA FREIJEDO, Catedrático
de Derecho Constitucional de la
Universidad de Oviedo

Canarias

José SUAY RINCÓN, Catedrático de
Derecho Administrativo de la Univer-
sidad de Las Palmas de Gran Canaria

Cantabria

Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de
Derecho Administrativo de la Univer-
sidad de Cantabria

Castilla y León

Tomás QUINTANA LÓPEZ, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de León

Castilla-La Mancha

Francisco Javier DÍAZ REVORIO, Profesor
Titular de Derecho Constitucional de la
Universidad de Castilla-La Mancha.

Cataluña

Joan VINTRÓ CASTELLS, Profesor Titular
de Derecho Constitucional de la Uni-
versidad de Barcelona

Comunidad Valenciana

Lluís AGUILÓ LÚCIA, Letrado de las Cortes Valencianas y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

Extremadura

Francisco Javier DONAIRE VILLA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura

Galicia

Roberto L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

Islas Baleares

Joana M. SOCIAS CAMACHO, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares.

La Rioja

Antonio FANLO LORAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

Madrid

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

Murcia

Angel GARRORENA MORALES, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

Navarra

Martín M^a RAZQUIN LIZARRAGA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra.

País Vasco

José MANUEL CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Santiago MUÑOZ MACHADO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

Alexandrina STOYANOVA, Profesora de Economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona e Investigadora del CREB.

Marcos GÓMEZ PUENTE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria.

Juli PONCE SOLÉ, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

COLABORADORES DEL SENADO, DEL COMITÉ DE LAS REGIONES Y DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

Pablo GARCÍA MEXÍA, Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de Comunidades Autónomas.

Eduard ROIG MOLÉS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

COLABORADOR DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José ANTONIO MONTILLA MARTOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

Peter PERNTHALER, Director del Instituto de investigación sobre el federalismo de Innsbruck

Richard CORNES, Profesor de la Universidad de Essex

Francis DELPÉRÉE, Senador. Profesor de la Universidad Católica de Louvain

Giancarlo ROLLA, Catedrático de Instituciones de Derecho Público de la Universidad de Génova

Gerhard ROBBERS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Trier.

En la realización del trabajo ha participado, además, un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, Universidad de Sevilla (Andalucía) • José Luis BERMEJO LATRE, Profesor ayudante Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza (Aragón) • Pino GARCÍA, Profesora Asociada de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Canarias) • Marcos GÓMEZ PUENTE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria y Pablo MEIX CERECEDA, Becario colaborador (Cantabria) • Ana Belén CASARES MARCOS, Ayudante de Derecho Administrativo en la Universidad de León (Castilla y León) • Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento (Cataluña) • Vicente SANJURJO RIBO, Colaborador en Galicia • Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, Letrado de la Asamblea de Madrid, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Madrid) • Luis GÁLVEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia (Murcia) • Xabier RAPOSO (País Vasco) • Ana HERRERO ALCALDE, UNED e Instituto de Estudios Fiscales.

También han colaborado en los estudios generales: Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista y Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales • Hèctor LÓPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Ramon RIU, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Alex BOSÓ, Jordi MUÑOZ y Lucía LÓPEZ, Becarios del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra • Mónica ARBELÁEZ, Becaria del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y colaboradora del Instituto de Derecho Público • Ramon GALINDO, Ayudante de Investigación del Instituto de Derecho Público • José MOLLEVÍ, Profesor Asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona • Marc MARSAL, Profesor Ayudante del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona • Marc VILALTA y Carlos A. ALONSO, Becarios del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona • José Luis VEGA, Técnico Superior de la Generalitat de Catalunya.

La gestión informática del Informe ha sido realizada por Joan C. DE GISPERT, Silvia DEL PINO ha realizado la gestión administrativa y Michael DONALDSON, Licenciado en Derecho y Gerente del IDP, ha coordinado todo el trabajo.

Este *Informe* ha sido encargado
por las siguientes Comunidades Autónomas:

ANDALUCÍA
Consejería de Presidencia

CANARIAS
Presidencia

ARAGÓN
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

CANTABRIA
Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

COMUNIDAD VALENCIANA
Presidencia de la Generalidad Valenciana

EXTREMADURA
Consejería de Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública

ISLAS BALEARES
Consejería de Vicepresidencia

MADRID
Consejería de Presidencia

MURCIA
Consejería de Presidencia

NAVARRA
Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

PAÍS VASCO
Vicepresidencia

La Comisión de Seguimiento del *Informe* está formada por los siguientes miembros:

D. Francisco DEL RÍO MUÑOZ
Jefe del Gabinete Jurídico de la
Consejería de Presidencia de la Junta de
Andalucía

D. Ramón SALANOVA ALCALDE
Secretario General Técnico del Depar-
tamento de Presidencia y Relaciones
Institucionales del Gobierno de Aragón

Dña. M^a Carmen ALONSO
Secretaria General de la Presidencia del
Gobierno de Canarias

Dña. Ana SÁNCHEZ LAMELAS
Directora del Servicio Jurídico de la
Consejería de Presidencia del Gobierno
de Cantabria

D. Manuel FERREIRA RECIO
Secretario General de la Consejería de
Presidencia y Administración Territorial
de la Junta de Castilla y León

Dña. Matilde CASTELLANOS
Secretario General de la Consejería de
Administraciones Públicas de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Carles VIVER I PI-SUNYER
Director del Instituto de Estudios Auto-
nómicos de la Generalidad de Cataluña

D. Mariano VIVANCOS
Subdirector del Gabinete de Análisis
Consejería de Presidencia
Generalitat Valenciana

D. Jesús HERNÁNDEZ ROJAS
Secretario General de Presidencia de la
Junta de Extremadura

D. Javier SUÁREZ GARCÍA
Director General-Jefe de la Asesoría
Jurídica General de la Xunta de Galicia

D. Lluís SEGURA GINARD
Director del Instituto de Estudios
Autonómicos del Gobierno de las Islas
Baleares

D. Alejandro HALFFTER
Secretario General Técnico de la Conse-
jería de Presidencia de la Comunidad de
Madrid

Dña. María Pedro REVERTE GARCÍA
Secretaria General de Presidencia de la
Región de Murcia

D. José Antonio RAZQUIN
Director del Servicio de Asesoría Jurídica.
Departamento de Presidencia, Justicia e
Interior del Gobierno de Navarra

D. Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
Secretario General de Régimen Jurídico.
Vicepresidencia del Gobierno Vasco

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	15
--------------------	----

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL	19
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	39
Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos	39
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	70
El Senado	95
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	111
Andalucía	111
Aragón	142
Asturias	149
Canarias	166
Cantabria	197
Castilla y León	221
Castilla-La Mancha	251
Cataluña	277
Comunidad Valenciana	295
Extremadura	329
Galicia	362
Islas Baleares	387
La Rioja	403
Madrid	423
Murcia	459
Navarra	492
País Vasco	507
IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	523
La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	523
Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional	536
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	546

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	557
El sistema de financiación autonómica aprobado en 2001: una valoración a partir de la liquidación del año 2002	557
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	587
Actividad de la Unión Europea	587
La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004	602
VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	625
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	625
La Administración Local en las Comunidades Autónomas	630
Los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	638
Las elecciones generales de 2004 en España	676
Las elecciones autonómicas de 2004 en Andalucía	701
VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA	713

SEGUNDA PARTE

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2004: TEMAS MONOGRÁFICOS

El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias	731
El papel de la población extranjera en el déficit en la financiación de los servicios de carácter social en Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia	754
Un apunte sobre la dimensión regional de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario Europeo	780
Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio	800

TERCERA PARTE

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS
EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2004**

Austria	823
Bélgica	843
Italia	852
Reino Unido	867

CUARTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2003-2004) 887
Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo
en el Derecho Comparado (2003-2004) 897

PRESENTACIÓN

El año 2004 ha estado claramente marcado por las elecciones generales celebradas el 14 de marzo y su resultado. El acceso del PSOE al poder permite diferenciar, en el desarrollo de la vida política y administrativa, dos períodos, el anterior y el posterior a las elecciones. También debe señalarse que se celebraron las elecciones autonómicas en Andalucía, donde el PSOE revalidó y aumentó su mayoría.

El resurgir del debate territorial, que ya se había detectado en el año 2003, cobra mayor fuerza tras el acceso del PSOE al Gobierno. Por un lado se abre la posibilidad de una reforma limitada de la Constitución que podría afectar a la constitucionalización de la denominación de las Comunidades Autónomas existentes y a la reforma del Senado. Por otra, se inician diversos procesos de reforma estatutaria, dentro de los cuales adquiere especial significado la reforma del Estatuto catalán. Por lo que se refiere a la tramitación del llamado Plan Ibarretxe, el año finaliza con la aprobación del texto en el Parlamento Vasco gracias a tres votos de Sozialista Abertzaleak, y la remisión del proyecto al Congreso de los Diputados.

El año 2004 también ha tenido un fuerte componente europeo. Se celebraron elecciones al Parlamento europeo el 13 de junio, se aprobó el 29 de octubre el Tratado por el que se instituye una Constitución europea y, al finalizar el año, se logró el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la participación de estas últimas en las instituciones comunitarias.

Por último, cabe destacar la celebración de la Conferencia de Presidentes, a la que asistieron todos los Presidentes autonómicos. Con esta iniciativa se puso en marcha una nueva e importante forma de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al desarrollo general de la actividad social y política en el Estado, lamentablemente hay que destacar el brutal atentado terrorista del 11 de marzo en la estación de Atocha de Madrid.

El presente volumen no está acompañado, como era ya habitual, del CD con el contenido de las normas y sentencias de relevancia autonómica. La creciente presencia en el mercado de bases de datos on-line que ofrecen contenidos similares al del CD, nos ha llevado a tomar la decisión de dejar de elaborar aquel producto que, sin perjuicio de su calidad, retrasaba la edición del Informe. Como alternativa, desde el IDP trataremos de mejorar de forma continuada el contenido de nuestra página web, ofreciendo en la misma de forma actualizada otro tipo de información relevante en materia autonómica.

PRIMERA PARTE
**ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO
Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Rasgos generales

El año 2004 ha estado dominado por las elecciones generales del 14 de marzo, cuyo resultado inesperado comportó el acceso del PSOE al poder. Este cambio de gobierno se tradujo en un replanteamiento de la acción política a nivel estatal y, en concreto, un nuevo enfoque en el debate sobre la reorganización territorial del Estado. El año puede decirse que se divide en dos partes, el primer trimestre dominado por la campaña electoral, y los tres restantes trimestres en los que se ponen en marcha las nuevas iniciativas del gobierno del PSOE. El cambio en el Gobierno central afecta obviamente a las relaciones con las diferentes Comunidades Autónomas. Las gobernadas por el Partido Popular temen que se produzca el incumplimiento de los compromisos anteriores, mientras que las gobernadas por el PSOE tratan de sacar partido de esta nueva situación, en algunos casos (como en el de Andalucía), poniendo fin a litigios que se venían arrastrando desde muchos años atrás.

Por lo que se refiere al debate sobre la reorganización territorial cabe recordar que en la valoración general del Informe Comunidades Autónomas del año pasado señalábamos un claro resurgir del debate sobre dicha cuestión, debate dominado de forma especial por la tramitación del Plan Ibarretxe, los resultados de las elecciones catalanas y la convocatoria de elecciones generales para marzo de 2004. Pues bien, el resultado de las elecciones del 14 de marzo ha reforzado la presencia en el debate político de la cuestión territorial y la ha situado sobre unos parámetros completamente diversos. El nuevo Gobierno, que contará con el apoyo de Esquerra Republicana, admite una reforma constitucional limitada en sus contenidos y se ofrece a favorecer un proceso de reformas estatutarias con la única condición de que se sitúen dentro del marco constitucional.

Otros acontecimientos han marcado igualmente el año 2004. Por un lado la celebración de elecciones autonómicas en Andalucía, en las que se confirma la primacía del PSOE que logra la mayoría absoluta en el Parlamento. En segundo lugar podemos hablar del año de Europa, con la celebración de las elecciones del 13 de junio y la aprobación en Roma, el 29 de octubre, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Por último, no podemos dejar de hacer referencia al fenómeno terrorista. Si bien asistimos a un claro declive de la fuerza de ETA, acosada por las operaciones policiales y las medidas políticas que actúan directamente sobre su entorno inmediato, el brutal atentado del 11 de marzo en Madrid nos situó de improviso ante una realidad hasta este momento desconocida, la amenaza del terrorismo islamista. Sin duda lo único positivo fue constatar la solidaridad de todos los españoles y la eficacia con la que reacciona-

ron en aquel momento de forma coordinada todas las fuerzas y cuerpos de seguridad y servicios de asistencia sanitaria.

El primer trimestre del año tuvo un claro contenido preelectoral. La tensión entre los principales partidos estatales se mantuvo y se centró de forma principal en el modelo de organización territorial y en cuestiones vinculadas al territorio, como la ejecución del Plan Hidrológico Nacional.

El Partido Popular mantenía su oposición a la reforma constitucional y a las reformas estatutarias y se presentaba como el garante de la estabilidad y la vertebración de España. Con este fin no dudó en atacar al PSOE por su apoyo al gobierno tripartito de Cataluña del que forma parte Esquerra Republicana. Estos ataques tuvieron especial virulencia a raíz de hacerse público el viaje del Sr. Carod Rovira a Perpiñan para entrevistarse con miembros de ETA, viaje que efectuó el Sr. Carod Rovira cuando ejercía las funciones de Presidente de la Generalidad de Cataluña por ausencia del Sr. Maragall. Los ataques se recrudecieron cuando ETA anunció días más tarde una tregua limitada al territorio de Cataluña.

En un marco de gran crispación, el PSOE ofrece la posibilidad de debatir sobre una reforma limitada de la Constitución y sobre reformas estatutarias que se mantengan dentro del marco constitucional. También se muestra contrario a la ejecución del Plan Hidrológico y a la puesta en marcha de la ley sobre calidad de la enseñanza.

No cabe duda que el atentado del 11 de marzo en Madrid y los hechos que se desarrollaron hasta el día de la votaciones tuvieron una clara incidencia en los resultados electorales. En todo caso, las urnas dieron el poder al PSOE y el Sr. Rodríguez Zapatero fue investido como nuevo presidente del Gobierno con los votos de su partido más los de Esquerra Republicana de Cataluña e Izquierda Unida.

Las circunstancias en que se celebraron las elecciones dieron paso a una nueva polémica sobre el comportamiento del PP y del PSOE durante los días posteriores al atentado del día 11, con cruce mutuo de acusaciones. Mientras el PSOE acusó al PP de haber tratado de manipular la información sobre el atentado, el PP acusó al PSOE de haber alterado el normal desarrollo de la jornada de reflexión. Este nuevo conflicto dio paso a la creación en el Congreso de los Diputados de una «Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004» por la que han pasado numerosas personas pero sin que haya aportado novedades relevantes a lo ya conocido.

En cualquier caso, las elecciones se celebraron sin incidentes y arrojaron los siguientes resultados:

PSOE 42,2 %, 164 diputados y 89 senadores.

PP 37,3 %, 148 diputados y 102 senadores.

Izquierda unida, Iniciativa per Catalunya Verds 5,1 %, 5 diputados y 1 senador.

Convergencia i Unió, 3,2 %, 10 diputados y 4 senadores.

Esquerra Republicana de Catalunya, 2,5%, 8 diputados y 3 senadores.

Partido Nacionalista Vasco, 1,6%, 7 diputados y 6 senadores.

Coalición Canaria, 0,9 %, 2 diputados.

Bloque Nacionalista Galego, 0,8 %, 2 diputados.

Chunta Aragonesista 0,3 %, 1 diputado.

Eusko Alkartasuna, 0,3 %, 1 diputado.

Nafarroa Bai, 0,2 %, 1 diputado.

Los resultados electorales de mayo de 2004, y el consiguiente cambio de gobierno, provocó una clara recomposición de las relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos. Las políticas centrales que antes se criticaban desde algunos gobiernos autonómicos pasan a compartirse, mientras que por el contrario, lo que antes se compartía pasa en otros casos a criticarse.

Esta constatación, que ciertamente no es una novedad del año 2004, aunque en este año se ha hecho especialmente patente, obliga a reiterar la conveniencia de crear mecanismos de encuentro y diálogo que permitan articular políticas estatales estables que queden al margen de la confrontación coyuntural centro-periferia.

La política del agua es un claro ejemplo de lo que pretendemos señalar. Puede hablarse de tres intentos fracasados en la solución de un problema fundamental para el conjunto de España y con especial incidencia en determinadas Comunidades Autónomas. Los ciudadanos asisten perplejos a debates científicos que no ofrecen soluciones homogéneas, y a un permanente enfrentamiento político en el que los argumentos varían en función de la posición política que cada parte ocupa. Si bien el derecho no puede ofrecer la solución para resolver el problema, si que creemos que debe recobrar el protagonismo que le corresponde como instrumento de diseño de los procedimientos adecuados y como vía para institucionalizar los órganos con capacidad de integrar las diversas voluntades que deben participar en el acuerdo.

Una vez tomó posesión el nuevo Gobierno adoptó de forma inmediata una serie de medidas que supusieron un cambio radical con la política seguida por el Gobierno anterior. Al margen de cuestiones generales y de política exterior:

a) Se ofrece un pacto para una reforma constitucional limitada a cuatro puntos: igualdad hombre y mujer en la sucesión de la Corona; reforma del Senado; plasmación de los nombres de las Comunidades Autónomas; referencia a la Constitución Europea. Desde algunas Comunidades Autónomas se planteará el ir más allá en aspectos concretos. Así en Cataluña se discute la posible inclusión de la calificación de Comunidad Nacional junto al nombre. En el caso de Navarra su Gobierno propone la supresión de la disposición transitoria cuarta relativa a la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

b) Retirada del Plan Hidrológico Nacional. La aprobación del Plan Hidrológico Nacional, y su puesta en marcha con el trasvase del Ebro, había generado fuertes tensiones entre las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña y las de Valencia y Murcia y, en menor medida, con Castilla la Mancha. Esta tensión se trasladaba a la relación entre PP y PSOE. Pues bien, la llegada del PSOE al poder supuso la inmediata derogación del PHN en el punto que preveía el trasvase del agua de la cuenca del Ebro a la del Segura y su sustitución por una política de contenido diverso basada fundamentalmente en la desalación (programa que bajo el acrónimo A.G.U.A. contiene 105 medidas para llevar más agua al levante español).

La aprobación del Real Decreto-ley 2/2004, por el que se deroga el trasvase del Ebro, ha dado lugar a una nueva batalla jurídica y política en la que las Comunidades de Murcia y Valencia, con el soporte del PP, se oponen a la nueva política del Gobierno. Las Comunidades Autónomas de Murcia y Valencia, más 50 senadores del Grupo Popular, interpusieron recurso contra el Real Decreto Ley 2/2004 que modifica la Ley 10/2001 del 5 de julio. El recurso fue admitido a trámite el 5 de octubre.

La conflictividad en materia del agua tuvo otra manifestación derivada de la derogación de la ley del PHN en lo concerniente al trasvase del Ebro. Esta derogación suponía que el trasvase Tajo-Segura quedase como la única gran obra de este tipo. Ello comportó que el presidente del Castilla la Mancha (Comunidad Autónoma que había apoyado el trasvase del Ebro) solicitara que se aplazara el trasvase Tajo-Segura, mientras que el Gobierno de la Comunidad Autónoma ordenó paralizar las obras del túnel que debía conectar los pantanos Talave y Cenajo.

c) Freno a la ley de calidad de la enseñanza. La ley orgánica de calidad de la enseñanza fue aprobada con la oposición del PSOE, y su aplicación se había iniciado en la última etapa del gobierno del PP. Con el fin de evitar su entrada en vigor, el nuevo gobierno del PSOE aprobó el RD 1318/2004 por el que derogó el RD 872/2003 sobre el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo. A su vez, ocho Comunidades Autónomas gobernadas por el PP recurren el citado RD 1318/2004 alegando desviación de poder, vulneración del principio de jerarquía normativa y de interdicción de la arbitrariedad.

d) Reducción de la conflictividad. La nueva imagen de moderación y de diálogo con los gobiernos autonómicos que quiere transmitir el nuevo Presidente de Gobierno (el ya famoso «talante») se concreta en algunos hechos concretos.

En el caso de Andalucía se pone fin al enfrentamiento en torno a la deuda pendiente de financiación por el quinquenio 1997/2001, alcanzándose un acuerdo sobre su valoración que se fija en 2.500 millones a pagar en cuatro años. Cantidad que fue criticada por la oposición ya que el Parlamento andaluz había fijado en su día una cuantía de 4.416 millones. Al mismo tiempo se retiran algunos recursos de inconstitucionalidad (entre ellos uno significativo contra la ley andaluza 7/2003 reguladora de investigación en Andalucía, con referencia al tratamiento de las células madre), se traspan las cuencas intracomunitarias y se pacifica la relación con Caja Sur.

Con carácter general se asiste a una reducción significativa de la litigiosidad constitucional mediante el desistimiento en 27 recursos ante el Tribunal Constitucional.

Por último, el Presidente del Gobierno lleva a cabo una ronda de entrevistas con todos los Presidentes Autonómicos.

El interés por lograr un marco de debate general al más alto nivel entre el Estado y las Comunidades Autónomas llevó al Gobierno a impulsar la creación y puesta en marcha de la Conferencia de Presidentes Autonómicos.

De esta forma, y a partir de algunos modelos de derecho comparado, se trataba de institucionalizar un órgano de encuentro en el que coincidieran los Pre-

sidentes de las Comunidades Autónomas más el Presidente del Gobierno. La falta de antecedentes llevó a discutir si este órgano debía ser meramente horizontal (con presencia sólo de las Comunidades Autónomas), o vertical (con presencia y convocatoria desde el Gobierno del Estado). También se discutió sobre cual debía ser su cometido y cómo se fijaría la agenda de temas de discusión y si debían o no adoptarse acuerdos.

Finalmente, y tras alguna reticencia inicial por parte del PP, se celebró la primera Conferencia de Presidentes en la sede del Senado el 28 de octubre con la asistencia de todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Más allá del valor simbólico, esta primera reunión fijó un calendario para las próximas reuniones y acordó debatir en la reunión de la primavera del 2005 los problemas de financiación de la sanidad.

El año 2004 también puede calificarse como el año de Europa, ya que durante el mismo se produjeron tres acontecimientos de singular relevancia. Por una parte, se celebraron el 13 de junio elecciones al Parlamento europeo. Por otra parte, se produjo la ampliación de la Unión Europea hasta un total de 25 miembros y, por último, se aprobó el 29 de octubre en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En relación con el Tratado, el Gobierno español decidió que sometería su ratificación a un previo referéndum no vinculante, y se abrió un debate sobre si el contenido del Tratado exigía o no una previa reforma del texto constitucional y, en su caso, qué tipo de reforma.

Tras un primer Dictamen del Consejo de Estado de 21 de octubre en el que se mostraba una opinión más bien favorable a una reforma previa del texto constitucional, el Tribunal Constitucional, en su Declaración de 13 de diciembre de 2004, declaró que no existía contradicción entre la Constitución y el Tratado y que el artículo 93 CE era suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado (la declaración cuenta con tres votos particulares).

De forma particular debe destacarse el acuerdo alcanzado entre el Estado y las 17 Comunidades Autónomas para permitir la participación de estas últimas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Acuerdo de singular relevancia por su propio contenido y como expresión de la posibilidad de llegar a acuerdos multilaterales entre todas las Comunidades Autónomas y el Estado para la resolución de un problema complejo.

El acuerdo se cerró en el Senado el 9 de diciembre y comportó la elección de los dos representantes autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE, así como determinar que las Comunidades Autónomas estarán representadas en cuatro Consejos de Ministros de la UE. Los representantes serán elegidos en las 11 conferencias sectoriales correspondientes.

No cabe duda que el tema central del año 2004 ha sido el debate sobre la organización territorial y, en concreto, el seguimiento de la tramitación del Plan Ibarretxe y el proyecto de reforma catalán. Pero también han existido otras iniciativas de reforma. Dada la importancia de esta cuestión la tratamos con mayor extensión en el siguiente apartado.

Los procesos de reforma estatutaria

A lo largo del año 2004 han continuado o se han puesto en marcha diversos procesos de reforma estatutaria. Estos procesos están marcados políticamente por el impacto del llamado «Plan Ibarretxe» y la propuesta de reforma del estatuto catalán.

Pero al mismo tiempo existen otros procesos en marcha de alcance y contenido diverso que en todo caso ponen de relieve que se está haciendo un uso general del principio dispositivo sin que exista un planteamiento previo sobre cuál será el modelo final de Estado que resulte tras la aprobación de las diversas reformas estatutarias.

La tramitación de llamado «Plan Ibarretxe»

En el País Vasco prosigue la tramitación de «la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», conocida como «Plan Ibarretxe», que se presentó el 25 de octubre de 2003 ante el Parlamento Vasco. Durante el año 2004 la Propuesta supera dos escollos judiciales, el primero debido a la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno español al amparo del art. 161.2 CE solicitando que se ordenara la suspensión de la tramitación. El Tribunal Constitucional, mediante el Auto de 20 de abril de 2004, declaró la inadmisión al entender que una «propuesta» no era susceptible de ser impugnada. El segundo recurso judicial era el que pendía ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ del País Vasco. La sentencia, de 21 de diciembre de 2004, entró a conocer del recurso al entender que podía examinar la corrección de los requisitos procedimentales en la tramitación de la ley, pero lo desestimó en cuanto al fondo al no apreciar violación de derechos fundamentales ni de elementos reglados (aplicó la doctrina relativa al control de los actos políticos).

Superadas las vías judiciales se siguió la tramitación en el Parlamento Vasco, donde se rechazaron las dos enmiendas a la totalidad del PP y PSE. Se llegó al Pleno del Parlamento del 30 de diciembre en el que se rechazaron de nuevo las enmiendas a la totalidad de PP y PSE más la de Sozialista Abertzaleak y se procedió a la votación nominal. En este momento S.A. dividió sus seis votos, otorgando tres a «la Propuesta», de forma que se alcanzaron los 39 votos que otorgaban la mayoría absoluta. El Plan Ibarretxe lograba así su aprobación en el Parlamento Vasco con los votos de SA, y se planteaba su tramitación ulterior en el Congreso de los Diputados, lo que sucedería ya en las primeras semanas de 2005, quedando fuera de este Informe. También cabe mencionar que el 16 de diciembre el PSE presentó unas «Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía», en la línea de elaborar un nuevo proyecto de reforma dentro del marco constitucional.

Los otros procesos de reforma

En Cataluña el nuevo gobierno tripartito hace bandera de la reforma estatutaria como tema primordial dentro de su agenda política. Los elementos esencia-

les de la reforma son la redacción de un nuevo Estatuto que permita «blindar» las competencias propias interpretadas en el sentido más amplio posible, reforzar los elementos identitarios y los hechos diferenciales e impulsar la reforma del sistema de financiación. En todo caso se afirma que la reforma se situará en el marco constitucional y que pretende ser definida con el consenso más amplio posible.

Para alcanzar esta última finalidad se acuerda constituir en el Parlamento una ponencia conjunta en la que se integren todos los grupos políticos, la cual trabajará a partir de los documentos que le suministre el Institut d'Estudis Autònòmics.

De acuerdo con este método de trabajo, sin directrices políticas concretas sobre el contenido de la reforma, y sin un presidente que dirija los debates en el Parlamento, se inicia un complejo proceso de discusión cuyo horizonte temporal se fija en junio del 2005 (redacción del Anteproyecto).

En algunas de las restantes Comunidades Autónomas también existen procesos de reforma estatutaria que no han alcanzado la misma trascendencia política y mediática pero que deben seguirse con el mismo interés.

Así, en Andalucía se abandonó la propuesta presentada por el Presidente de la Comunidad el 16 de diciembre de 2003 y se crea una Comisión con el objeto de que redacte una propuesta de reforma que debiera concluirse a mediados del 2005.

En Aragón siguen los trabajos de la Ponencia constituida en las Cortes en diciembre de 2003, con la voluntad de lograr el más amplio consenso posible y defender la singularidad de Aragón.

En Canarias la reforma estatutaria se sitúa como objeto central de la legislación. A instancias de la Presidencia del Gobierno se constituye un Comité Asesor para la Reforma del Estatuto formado por siete especialistas acordados por los Partidos con presencia parlamentaria. Al finalizar el 2004 entregaron su trabajo en forma de texto articulado a la Ponencia parlamentaria, la cual en el año 2005 debería alcanzar un acuerdo en torno a un texto en forma de proposición de ley.

En Castilla-La Mancha se anuncia la reforma estatutaria con el fin de asegurar la participación autonómica en las decisiones que afecten competencias propias y, de forma especial, su incidencia efectiva en todo aquello que afecte al Tránsito Tajo-Segura.

En Galicia se inicia tímidamente el debate sobre la reforma. PSOE y BNG exigen la creación de una Comisión, y se crean Comisiones de expertos en los respectivos partidos. Se avanza muy lentamente.

En las Islas Baleares el 1 de octubre de 2004 el Gobierno acuerda crear una Comisión Asesora para la reforma de los Estatutos de Autonomía, compuesta por 10 vocales externos, la Vicepresidenta del Gobierno, el Consejero de Relaciones Institucionales y tres vocales natos, el Rector de la Universidad, el Director General de Proyectos y Coordinación Departamental y la Directora de la Abogacía de la Comunidad Autónoma. La Comisión inició sus trabajos.

En Murcia el PSOE-PSRM anunció a finales del 2004 su intención de presentar a inicios de 2005 su propuesta de reforma estatutaria, con el objetivo básico de ordenar la descentralización territorial, la constitución de comarcas y blindar el tránsito Tajo-Segura. El PP y el Gobierno de la Comunidad Autónoma se

oponen alegando que la reforma estatutaria no es una prioridad y que el problema del trasvase Tajo-Segura no se solventa a través del Estatuto.

En Navarra siguen los trabajos de la ponencia. En el debate sobre el Estado de la Comunidad Foral se declara que Navarra es una Comunidad histórica, propia y diferenciada, en el marco del conjunto del Estado de las Autonomías, que pretende la profundización de su autogobierno y la revisión de su nivel competencial.

Por último, Ceuta y Melilla también se suman a los procesos de reforma, planteando la aprobación de nuevos Estatutos ahora por la vía de la disposición transitoria quinta de la Constitución. En Ceuta se ha constituido una Comisión Parlamentaria con representantes de los diversos partidos. En Melilla sólo ha circulado un primer borrador elaborado desde la Presidencia de la Ciudad Autónoma.

Consideración de conjunto

Los diversos procesos de reforma a los que nos acabamos de referir se mueven dentro del marco constitucional, y su objetivo es incrementar los niveles de autonomía política mediante, en algunos casos, el pretendido «blindaje» de las competencias que se asuman estatutariamente. El nuevo marco de distribución competencial que se conformaría en el bloque de constitucional pretende también lograr un cambio de determinadas líneas jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, ya que se considera que las mismas habían hecho una lectura restrictiva del alcance de la autonomía de las Comunidades Autónomas que permite la propia Constitución.

Por parte del nuevo Gobierno del Estado se afirma que se mantendrá una postura de respeto hacia las propuestas de reforma estatutaria que sean constitucionales y que lleguen al Congreso con un amplio soporte de la Comunidad Autónoma que elabora el proyecto de reforma.

Seguramente la oposición del Gobierno anterior a impulsar o debatir cualquier tipo de reforma constitucional y estatutaria ha llevado a que la nueva fase de reformas estatutarias nazca desde la base. Lo cierto es que existen diversos procesos de reforma que, con mayor o menor intensidad, están ya en marcha, sin que desde el Gobierno se diseñe ningún modelo final. Es más, la reforma constitucional que se propone no incluye la reforma del título octavo.

En esta situación parece necesario llamar la atención sobre la necesidad de, cuando menos, iniciar el debate sobre una reforma del citado Título Octavo de la Constitución, ya que lo cierto es que su contenido ha quedado superado por la evolución de nuestro Estado de las Autonomías. Las reformas estatutarias exigirán un nuevo marco constitucional que permita dar coherencia al sistema una vez se vayan aprobando los nuevos Estatutos.

El Título octavo de la Constitución es hoy un título en buena medida inaplicable, ya que sirvió para iniciar un procedimiento que ya se ha concluido. En la actualidad es preciso diseñar el funcionamiento de un Estado compuesto más maduro, teniendo en cuenta las nuevas realidades como la inmigración, la integración en Europa, y la necesidad de redefinir el sistema de distribución competencial, las

relaciones de colaboración y cooperación, así como los cauces eficaces de participación de las Comunidades Autónomas en instituciones estatales y europeas. Es preciso iniciar la reflexión sobre un nuevo sistema de organización territorial que es evidente que no podrá construirse a golpe de reformas estatutarias.

También es cierto que no puede hacerse todo al mismo tiempo. En este sentido podría pensarse en abordar primero con seriedad la reforma del Senado, y desde este nuevo Senado, cuando sea auténtica Cámara de representación territorial, abordar la reforma del citado Título octavo. Paralelamente, la doctrina puede ayudar si se potencia una reflexión de expertos que aporte materiales con los que adoptar después los acuerdos políticos.

Senado

El año 2004 ha visto como se producían algunas novedades de singular relevancia en el funcionamiento del Senado, lo que parece poner de manifiesto la voluntad de dotar a esta Cámara de un perfil propio más identificado con su definición como Cámara de representación territorial.

En este sentido pueden destacarse las siguientes novedades.

- a) Presentación del nuevo Gobierno ante el Senado
- b) El Presidente del Gobierno se somete a sesiones de control.
- c) Se favorece el uso de las diversas lenguas oficiales.
- d) Se afirma la voluntad de reinstaurar el debate sobre el Estado de las Autonomías.
- e) Se celebra en el Senado la primera Conferencia de Presidentes Autonómicos.

Al mismo tiempo se constata que diversas proposiciones, mociones, interpe-laciones y preguntas tienen un claro contenido autonómico.

En el mismo sentido debe destacarse que la Comisión General de las Co-munidades Autónomas ha celebrado 6 sesiones desde su constitución el 12 de mayo. En la sesión de 3 de junio compareció el Ministro de Administraciones Públicas para informar sobre las líneas generales de la política autonómica.

Actividad del Estado

La actividad del Gobierno y la Administración estatal ha estado claramente marcada por las elecciones del 14 de marzo. Inmediatamente después de las elecciones se adopta una serie de decisiones con las que se quiere dar cumplimiento a promesas electorales, y se recurre para ello a la figura del Decreto Ley. Así, el Real Decreto Ley 2/2004 por el que modifica la ley del Plan Hidrológico Nacional, o el Real Decreto Ley 7/2004 por el que se cierra el conflicto sobre la deuda financiera con Andalucía. En la misma dirección, el RD 1318/2004 sus-pende el calendario de aplicación de la ley orgánica de calidad de la enseñanza.

Por lo que hace referencia a la actividad normativa que podemos calificar de «ordinaria» debe destacarse en primer lugar una afortunada desaparición. En el año 2004 no existe a nivel estatal «ley de acompañamiento», lo que pone fin a una práctica habitual de los últimos años que había ido degenerando hacia la configuración de un texto de reformas normativas de alcance material y cualitativo muy diverso que, en todo caso, generaba una clara inseguridad jurídica y era un ejemplo de pésima técnica legislativa. Desgraciadamente el ejemplo estatal no ha cundido entre las Comunidades Autónomas, ya que la mayor parte de ellas han aprobado leyes de acompañamiento en el año 2004.

En cuanto a la producción legislativa cabe destacar la modificación de la ley del Consejo de Estado a través de la LO 3/2004. La nueva ley habilita la participación del Consejo de Estado en las reformas constitucionales y, en su aspecto organizativo, incorpora la presencia de los ex-presidentes del Gobierno del Estado como consejeros natos vitalicios y prevé la presencia necesaria de dos ex-presidentes de las Comunidades Autónomas.

Otras leyes destacadas, dentro de un año de escasa producción legislativa, son la LO 1/2004 de protección integral contra la violencia de género (cabe recordar el trágico dato de más de cien mujeres muertas por la violencia doméstica el año 2004), y la ley de horarios comerciales 1/2004.

Esta última ley se dicta al amparo del artículo 149.1.13 CE y se mantiene dentro de los parámetros generales de las anteriores leyes estatales en la materia, si bien amplía el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. En este sentido impone como única obligación el deber de permitir la apertura en ocho festivos y la imposición de un horario mínimo de apertura de 72 horas semanales. Igualmente mantiene el régimen especial de las tiendas de conveniencia.

Por último cabe destacar también el importante Real Decreto Ley 5/2004 sobre el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con importantes repercusiones en el sector industrial y en el medio ambiente, y el RD 1855/2004 por el que ese aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión 2005-2007 en desarrollo del Decreto Ley citado.

En cuanto a la actividad reglamentaria cabe destacar el diverso tratamiento de las materias de sanidad y educación. Mientras que en materia de sanidad, dado que la ley de cohesión del sistema sanitario fue aprobada con un amplio consenso que incluía al PP y PSOE, se asiste a un amplio desarrollo de la misma, en lo que se refiere a la educación el desarrollo de la LOCE se paraliza para introducir un modelo diverso.

Igualmente debe destacarse la abundante producción reglamentaria en materias como agricultura o ganadería, materias en principio de competencia exclusiva autonómica. La incidencia del derecho comunitario o la conexión con otros títulos materiales como el de sanidad (baste recordar la Ley de sanidad animal 8/2003) ponen de relieve la práctica imposibilidad de configurar competencias materiales como ámbitos de normación exclusiva y excluyente.

El proceso de aprobación de Reales Decretos de traspasos, o de ampliación de traspasos, cobra un nuevo impulso. Por materias cabe destacar los traspasos en relación a Agricultura, Medios materiales y económicos en el ámbito de la Ad-

ministración de Justicia, Educación y Enseñanzas náutico-pesqueras. Por Comunidades Autónomas destaca Andalucía, lo que responde al nuevo clima de relación entre la Comunidad Autónoma y el Gobierno del Estado tras las elecciones del 14 de marzo al que antes ya nos hemos referido.

Por último cabe también destacar la concesión del tercer canal de televisión a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Extremadura e Islas Baleares.

Actividad de las Comunidades Autónomas

La actividad política y administrativa de las Comunidades Autónomas ha estado también marcada por los procesos electorales, las elecciones generales en todo caso, y en Andalucía por las elecciones autonómicas (con anterioridad ya hemos valorado sus resultados e incidencia sobre las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado).

Este hecho ha condicionado los ritmos de la actividad política y administrativa, y en algunos casos ha tenido reflejo en la organización de las Comunidades Autónomas, ya que algunos cargos políticos autonómicos han pasado a desempeñar sus funciones en el Gobierno del Estado o la Administración estatal. Sin duda el caso más relevante es el del Presidente de Castilla-La Mancha, Sr. Bono. Después de presidir de forma interrumpida la Comunidad Autónoma desde su creación, ha pasado a ocupar el cargo de Ministro de Defensa. En todo caso, este y los otros cambios institucionales que han tenido lugar en otras autonomías, de los que damos cuenta en las crónicas de las diversas Comunidades Autónomas, no han alterado el normal desarrollo de la vida política y administrativa de las diferentes Comunidades Autónomas.

La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas ha mantenido en términos generales su ritmo habitual. Las materias tratadas han sido, también en términos generales, las relativas a ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, vivienda, sanidad, cajas de ahorro, agricultura, comercio minorista, defensa de la competencia, gobierno y administración.

Por su novedad merece ser destacado el «Plan de gobernanza» aprobado por el Gobierno de Cantabria. Dicho plan constituye un minucioso texto en el que se plasman los compromisos, objetivos y líneas de actuación prioritarias de la acción del gobierno. Es de hecho un plan estratégico de todas las áreas gubernamentales articulado en 12 ejes prioritarios. Habrá que seguir su desarrollo para poder valorar los resultados de esta nueva experiencia.

A lo largo del año 2004 se han llevado a cabo importantes reformas organizativas relativas a los gobiernos y administraciones autonómicas. Cabe destacar en la Región de Murcia las leyes 6 y 7/2004 de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, y la de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública. Estas dos leyes ponen de relieve que, como se ha hecho en otras Comunidades Autónomas, se sigue el modelo legal dualista del Estado, que diferencia la ley del Gobierno y la LOFAGE. En relación a esta legislación murciana, debe hacerse mención expresa de la detallada regulación

que se hace en la ley de la Administración del régimen jurídico de los convenios en los que participa la Administración regional.

También debe ser destacadas las leyes Forales de Navarra 14 y 15/2004 de 3 de diciembre, las cuales reproducen también el modelo dualista del Estado, la regulación del funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios generales en Castilla y León, y la Ley canaria 5/2004 de racionalización y modernización administrativa.

Mención aparte merece la regulación por ley de la figura del «Consejero o Consejera Primero» en Cataluña. A lo largo de 2004 se ha tramitado el proyecto de ley que trata de atribuir a esta figura tanto funciones propias como delegadas por el Presidente, en particular las relativas a la coordinación y dirección de las tareas del Gobierno y los diferentes Departamentos. Al finalizar el año el proyecto está pendiente del Dictamen del Consejo Consultivo, que no es vinculante.

Durante el año 2004 se ha ido completando el mapa de los órganos consultivos de carácter jurídico. Así, por ley 1/2004 de 21 de octubre se crea y regula el Consejo Consultivo del Principado de Asturias. En el País Vasco la ley 9/2004 de 24 de noviembre ha elevado a rango legal la regulación ya existente de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, mientras que en Cataluña se ha presentado un proyecto de reforma de la Comisión Jurídica Asesora.

Por último, en cuanto a novedades organizativas, importa también mencionar la creación autonómica de instituciones administrativas que pueden ser calificadas como «administraciones independientes». En este sentido la Ley 1/2004 de 17 de diciembre de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, la Ley 6/2004 de 12 de julio de regulación de los órganos de defensa de la competencia de Andalucía, y la Ley 6/2004 de 28 de diciembre de Madrid de creación del Tribunal de Defensa de la Competencia.

Unión Europea

Como ya hemos dicho el año 2004 ha sido un año de contenido marcadamente europeo. Las elecciones al Parlamento, la ampliación de la Unión Europea y la aprobación del Tratado por el que se aprueba la Constitución europea constituyen tres momentos de importante presencia europea en la vida política interna.

La repercusión de la nueva Constitución fue comentada el año pasado en un estudio monográfico del profesor Cruz Villalón. Por lo que se refiere al ámbito ordinario de la Unión debe destacarse su actividad normativa en las materias de medio ambiente, salud y protección consumidores y contratos.

Dentro ya de la política interna, la pérdida de la condición de región Objetivo 1, preocupa a las Comunidades Autónomas que pueden encontrarse en esta situación. Las mismas, de acuerdo con otras regiones europeas, tratan de lograr la aplicación de un período transitorio para hacer efectiva la pérdida de las ayudas derivadas de aquella condición. Este régimen transitorio suavizaría el impacto de la pérdida de las ayudas.

Pero sin duda, lo más relevante en materia de derecho comunitario ha sido el

acuerdo alcanzado en diciembre de 2004 sobre la participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea y en la Representación Permanente, REPER.

Este importante acuerdo debe ser destacado por su contenido y por el hecho mismo de su logro, como ejemplo -en este segundo caso- de la posibilidad de alcanzar acuerdos multilaterales entre todas las Comunidades Autónomas y el Estado en temas de singular relevancia para el funcionamiento del Estado de las Autonomías. Tras un largo período de estudios y debates, bastó con que el Gobierno central desbloqueara su anterior oposición al acuerdo para que el mismo se alcanzara de forma satisfactoria para todas las partes.

El acuerdo sobre la presencia en el Consejo se limita inicialmente a cuatro ámbitos (agricultura y pesca; medio ambiente; trabajo, seguridad social y turismo, y sanidad). La participación de las delegaciones autonómicas se decidirá en función del interés o competencia sobre concretos proyectos normativos en el ámbito de las diferentes formaciones del Consejo y a partir de los programas semestrales de Presidencia. La elección del representante autonómico será rotatoria, con una duración mínima de un semestre. La intervención del representante se condiciona a la existencia de una posición común autonómica.

El acuerdo incluyó también la presencia en el REPER, de forma que se integrarán 2 o 3 funcionarios designados por las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente. Los primeros designados corresponden a Andalucía y Galicia.

Debe señalarse que antes del acuerdo de diciembre ya se llevó a cabo alguna experiencia de participación en el Consejo. El primer caso supuso la participación del Consejero de Castilla León en una reunión en materia de Agricultura.

Administración local

A finales del año 2003, concretamente el 16 de diciembre, se aprobó la ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno local, ley de la que ya dimos cuenta en el Informe del año pasado, criticando la excesiva extensión de lo básico en la regulación de determinadas materias. Coincidiendo con esta opinión, el Parlamento de Cataluña, después del dictamen del Consejo Consultivo 261/2004, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la ley.

Por lo que se refiere al desarrollo de la citada ley, una de las actividades que más ha ocupado a las Comunidades Autónomas ha sido la de dar respuesta a las demandas locales para reconocer la categoría de gran ciudad a las localidades a las que la ley no califica automáticamente como tales.

Los procedimientos para proceder a esta clasificación no han sido homogéneos, pues en unos casos se han aprobado leyes singulares para cada municipio, y en otros casos se han incluido todos los municipios de la Comunidad Autónoma que se deseaba clasificar en una misma ley.

Debe destacarse por la singularidad y desproporción de su exposición de motivos la ley de Castilla la Mancha de 21 de diciembre de 2004, por la que se atribuye a Albacete la categoría de gran ciudad.

El proceso de profundización en la descentralización local que debía llevarse a cabo bajo la fórmula del nuevo Pacto Local se ha ralentizado en todas las Comunidades Autónomas, con la única excepción de Castilla y León. El debate se ha trasladado de nuevo a la política general de Estado. Esta nueva realidad se manifiesta con la iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas de redactar un Libro Blanco para la reforma del Gobierno local (dejando expresamente al margen el tema de la financiación). Al finalizar el año los trabajos de la Comisión estaban prácticamente acabados.

Por lo que se refiere a la actividad de las propias Comunidades Autónomas debe destacarse la aprobación de un conjunto importante de leyes sectoriales con clara importancia en las competencias locales. Se trata de leyes sobre protección y ordenación del litoral que han puesto de nuevo de manifiesto la dificultad de articular el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente (así, ley de Cantabria 2/2004 de ordenación del litoral, o ley de la Comunidad Valenciana 4/2004 de ordenación del territorio y paisaje).

En cuanto a la posición de las Diputaciones, debe mencionarse la sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2004 (que cuenta con un voto particular de dos magistradas), que resuelve cinco cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas contra el artículo 12 de la ley catalana 5/1987 de 4 de abril del régimen provisional de las diputaciones catalanas. En su sentencia el Tribunal vuelve a «proteger» el nivel intermedio provincial frente a la Comunidad Autónoma, y declara contraria a la autonomía provincial la transferencia forzosa de fondos de las diputaciones hacia la Generalidad de Cataluña. Afirma también el Tribunal que las Diputaciones no deben costear el pago de servicios cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma.

Por último, debemos dar noticia de un nuevo conflicto en defensa de la autonomía local, concretamente el planteado por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga contra la ley autonómica 9/2002 para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 2003). Igualmente hay que reseñar que las reacciones suscitadas por la aprobación de la ley cántabra 2/2004 del Plan de ordenación del litoral han derivado en el hecho de que 17 de los 37 municipios afectados hayan adoptado los acuerdos para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local.

Colaboración

El año 2004 aporta como novedad de gran importancia, en materia de colaboración, la celebración, por primera vez en nuestro sistema de organización territorial, de una Conferencia de Presidentes Autonómicos. Nos remitimos a lo dicho anteriormente sobre la misma y en todo caso el informe específico que preparó el Instituto de Derecho Público y que figura en su página web.

Por lo que se refiere a la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el año 2004 ha mantenido las constantes de años anteriores.

Durante este año se han publicado en el BOE 573 convenios, manteniéndose en términos generales la identidad en relación a las materias objeto de convenio y al número de convenios por Comunidad Autónoma.

Se mantiene igualmente la práctica de vincular la firma de convenios a mecanismos de cofinanciación de proyectos o actividades (por ejemplo en materia de servicios sociales), práctica que no por reiterada debe continuar admitiéndose de forma acrítica.

Aparecen nuevas materia que son objeto de convenios, como la investigación con células madre, y en algunos casos los convenios crean estructuras de colaboración en forma de red (centro nacional de trasplantes, biomedicina).

Por lo que se refiere a los convenios entre Comunidades Autónomas un año continúa su inexistencia formal, si bien crece la colaboración a través de Protocolos o formalizaciones similares.

Mención especial merece la regulación normativa de los procedimientos de aprobación de los convenios en que participe la Comunidad Autónoma que se contiene en la ley de la Comunidad Autónoma de Murcia a que antes nos hemos referido.

Conflictividad

El año 2004 ha mantenido la conflictividad en relación a algunos problemas ya existentes con anterioridad, si bien la nueva situación política los ha situado sobre bases diferentes.

Así, por un lado, el enfrentamiento en torno al Plan Hidrológico Nacional se mantiene pero ahora desde posiciones diferentes. El Gobierno del Estado ha paralizado el trasvase del Ebro, lo que le lleva a enfrentarse con las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia, mientras que pasa a tener el apoyo de Aragón y Cataluña. Al mismo tiempo Castilla-La Mancha revisa su posición y pasa a oponerse al trasvase Tajo-Segura.

El conflicto sobre los llamados «Papeles de Salamanca», que de hecho enfrenta a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Castilla y León, tiene también novedades. La Comisión de expertos designada por el Ministerio de cultura emitió finalmente su informe favorable a la devolución de los documentos incautados durante la Guerra Civil a Cataluña, lo que generó una inmediata reacción de oposición frontal por parte del Alcalde de Salamanca y las autoridades de Castilla y León.

Por último puede mencionarse la situación creada en torno al reconocimiento de selecciones deportivas autonómicas. Desde la Generalidad de Cataluña se trató de forzar la situación obteniendo el reconocimiento de la selección catalana para competir internacionalmente en la disciplina de hockey sobre patines. Con esta finalidad se inscribió a la selección en el campeonato mundial de la serie B, para acceder a la serie A y poder competir en el máximo nivel. Pero ello requería el reconocimiento de la federación internacional, la FIRS. Esta, finalmente, en

su reunión de Fresno del 25 de noviembre, rechazó por amplia mayoría el reconocimiento de la selección catalana. Este rechazo fue interpretado por representantes del Gobierno catalán como una consecuencia de la interferencia del Gobierno español, lo que produjo una serie de declaraciones y desmentidos. El fracaso de esta vía para las aspiraciones del Gobierno catalán ha dejado el tema en su situación anterior.

Por lo que se refiere a la conflictividad entre Comunidades Autónomas debe mencionarse un conflicto que también tiene ya una dilatada historia. Se trata del conflicto que opone a Cataluña con la Comunidad Valenciana en torno a la unidad de la lengua catalana, unidad que se niega por parte de las autoridades del Gobierno Valenciano.

Este conflicto vivió en el año 2004 un nuevo episodio en parte impulsado por la aprobación de la Constitución europea y la publicación de la misma en las diversas lenguas oficiales. Cuando el Gobierno del Estado decide recabar de la Comunidades Autónomas con lengua propia el texto de la Constitución europea redactado en su lengua, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña acepta el texto presentado por el Gobierno de la Comunidad Valenciana elaborado por la Acadèmia Valenciana de la Llengua. De esta forma se quiere poner de relieve la unidad de la lengua catalana, lo que no es bien recibido por las autoridades valencianas.

En este contexto el 22 de diciembre debía aprobarse el Dictamen elaborado por la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el cual apostaba por reconocer la unidad de la lengua pero con denominaciones diversas, calificando la lengua que se habla en Valencia como Valenciano.

El Consejero de Cultura, Educación y Deporte de la Comunidad Valenciana se opuso a este proyecto y provocó la suspensión de la reunión de la Acadèmia, con lo que el conflicto sobre la lengua se mantuvo abierto al tiempo que pasaba a tener una mayor incidencia dentro de la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere a la conflictividad ante el Tribunal Constitucional las notas más destacadas son el mantenimiento de un nivel cuantitativo de nuevos conflictos similar al del año anterior (68 en 2004 por 67 en 2003), y un incremento muy significativo de los desistimientos tras la toma del poder por el PSOE (27 Autos de desistimiento en 2004, frente a ningún desistimiento en 2003. De los 27 Autos, 26 corresponden a desistimientos bajo el Gobierno del PSOE).

De los desistimientos 10 son a instancia del Estado y 16 a instancia de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña son las más afectadas por estos desistimientos.

En relación a la cláusula de suspensión del artículo 161.2 CE se mantiene su alegación por parte del gobierno del Estado. Así, de los 9 conflictos planteados por el Estado se ha invocado la aplicación de esta medida en siete. Ahora bien, se mantiene también la tendencia del Tribunal a levantar la suspensión. De los 8 Autos registrados, se levantó la suspensión en seis, y en los otros dos se produjo un levantamiento parcial.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo

Como consecuencia de la preceptiva renovación parcial de los miembros del Tribunal Constitucional, en mayo 2004 se produjo el cambio de cuatro magistrados, dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial Posteriormente se procedió a la elección del presidente, resultando elegida la magistrada María Emilia Casas.

La actividad del Tribunal Constitucional, por lo que se refiere a su actuación de control de leyes y resolución de conflictos de competencia, se ha mantenido en sus niveles tradicionales.

El Tribunal Constitucional ha dictado 45 sentencias, si bien 27 de ellas versan sobre un mismo asunto, la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad formuladas por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra las leyes urbanísticas 17/1994 y 3/1997 de esta Comunidad Autónoma. Por tanto, podríamos decir que de hecho se han dictado 18 sentencias.

Los temas de relevancia jurídica son los recurrentes en este tipo de conflictos: ámbito de la legislación básica, delimitación material de competencias, alcance de las competencias ejecutivas y gestión descentralizada de subvenciones. Por lo que se refiere al retraso en la elaboración de las sentencias se mantiene una media de 7 años (en el 2004 se llegó a enjuiciar una disposición estatal de 1990), y en cuanto al tipo de procedimientos se mantiene el predominio del recurso de inconstitucionalidad (10), sobre el conflicto de competencias (3) y la cuestión de inconstitucionalidad (5). En cuanto a la procedencia de las normas, en 7 casos las leyes y disposiciones generales objeto de controversia eran estatales, y en los 11 restantes procedían de la Comunidades Autónomas. En cuanto al contenido de la doctrina jurisprudencial no se registran indicios tangibles de cambios sustantivos. Merece ser destacada la Sentencia 194/2004, relativa a la impugnación de la ley 41/1997 de 5 de noviembre, por la que se modificó la Ley 4/1989 de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Dicha sentencia reconoce la competencia de gestión de los Parques a favor de las comunidades autónomas, y favorece la creación de mecanismos de coordinación interautonómicos en los casos de Parques que se sitúen sobre diversas comunidades autónomas.

No puede dejar de mencionarse la disparidad de juicios con que se recibió la sentencia. Mientras las comunidades autónomas la recibieron con satisfacción, diversas asociaciones ecologistas la criticaron duramente, al entender que la gestión autonómica de los Parques podría rebajar sensiblemente los niveles de protección alcanzados hasta este momento con una gestión centralizada.

También merece ser destacada la Sentencia 98/2004 que resolvió el recurso contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996 de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1997. Al tener que decidir sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para fijar los precios de referencia de los medicamentos el Tribunal debió enfrentarse en primer lugar a la clásica múltiple invocación de títulos competenciales (149.1.1,16,17). Resuelta esta cuestión a favor

del título «sanidad», el Tribunal entró a enjuiciar la importante cuestión de si una comunidad autónoma puede romper la fijación unitaria de un precio de un producto sanitario en beneficio de sus ciudadanos. El Tribunal admitió esta posibilidad.

La producción jurisdiccional del Tribunal Supremo con incidencia sobre temas relativos a controversias competenciales se ha mantenido también dentro de los parámetros cuantitativos y sustantivos similares a años anteriores. La estadística del periodo objeto de estudio ofrece la suma de 58 sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia sobre cuestiones de orden competencial y también de legalidad ordinaria. De todas estas, 38 lo son respecto de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, 10 lo son del Estado y otras 10 de las corporaciones locales.

Si bien se registra una amplia variedad de materias competenciales que son objeto de controversia, existe una significativa reiteración respecto a Hacienda y Tributos de las Comunidades Autónomas, medio ambiente, vivienda, haciendas locales, urbanismo, instituciones y órganos consultivos, colegios profesionales, farmacias y sanidad.

Presupuestos y financiación

a) En el capítulo dedicado a los presupuestos y normativa presupuestaria financiera se comentan las magnitudes presupuestarias que figuran en los estados de ingresos y de gastos de las leyes de presupuestos para el año 2004 y la cuenta financiera correspondiente, y se analizan los presupuestos para 2005 (debe destacarse que todas las Comunidades Autónomas aprobaron sus leyes de presupuestos para el año 2005, lo que es una clara muestra de normalidad institucional). Al no disponer de los datos de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2002, que es el que nos correspondería analizar este año, lamentablemente no se ha podido incluir el apartado correspondiente a este análisis.

De las magnitudes presupuestarias del ejercicio 2004 destacaremos únicamente las siguientes: el total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos para el año 2004 es de 114.678 millones de euros; este importe supone un aumento del 8,6% respecto al previsto para el año 2003, siendo esta tasa de crecimiento superior a la del crecimiento de la economía; en términos de presupuestos por habitante, el conjunto de Comunidades Autónomas representa un total de 2.664 euros por habitante. Hay que destacar sin embargo las diferencias, que van desde los 4770 euros por habitante de la Comunidad Foral de Navarra, hasta los 1955 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Por lo que se refiere a los ingresos, las Comunidades Autónomas de régimen común han aumentado desde el año 2002 considerablemente sus ingresos tributarios, aunque sin llegar a la importancia que tienen en las Comunidades forales. Para el año 2004 las Comunidades Autónomas con un peso relativo de los tributos más elevado son Islas Baleares, un 94,2% de sus ingresos proceden de tri-

butos, Madrid, 89%, Cataluña 72,4% y las Comunidad Valenciana, 64%. Por último hay que destacar que las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2004 tiene en general un peso poco importante, dado que no llegan al 5% del total del presupuesto. Como excepción, en el caso de Cataluña la previsiones de endeudamiento representan el 9,5% del total de recursos.

b) El año 2004 es el tercer año de vigencia del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado en el año 2001, lo que permite hacer una valoración sobre sus resultados. Pero al mismo tiempo durante el año 2004, por razón de las elecciones de generales de marzo, y por los proyectos de reforma estatutaria iniciados, se han reabierto con fuerza los debates sobre la modificación del sistema de financiación.

Por lo que se refiere al sistema del año 2001, los datos de la primera liquidación permiten concluir que el funcionamiento del mismo ha sido razonable, al menos en términos de los recursos garantizados por el sistema para cubrir las necesidades de servicios públicos.

Como constatación de un problema que debe corregirse debe señalarse que a lo largo de los últimos años se ha producido un intenso crecimiento del gasto, especialmente en el ámbito de la sanidad descentralizada, y en parte condicionado por el importante crecimiento de la población inmigrante en algunas Comunidades Autónomas. Este hecho plantea un reto significativo al sistema de financiación e incluso ha motivado, por su importancia, que se incluya como próximo tema monográfico de la reunión de la Conferencia de Presidentes.

Otra característica de la financiación autonómica durante el período analizado es la ausencia de una efectiva asunción de responsabilidades en el campo tributario por parte de los gobiernos autonómicos, los cuales prefieren mantener su autonomía tributaria concentrada en reconocer deducciones y desgravaciones.

Pero como decíamos, el año 2004 también ha visto como se reabría la discusión sobre la necesidad de acordar un nuevo modelo general de financiación autonómica. Dentro de este marco general de discusión se ha abierto el debate sobre las balanzas fiscales, con una amplia repercusión en los medios de comunicación y alcance en diversos sectores sociales, singularmente en Cataluña. Sin perjuicio de reconocer la necesaria transparencia y completa información sobre estas balanzas, también debe reconocerse que este debate difícilmente puede trasladarse al modelo de financiación ante la clara diferencia existente entre ambos problemas: las balanzas pueden servir para informar sobre los flujos de ingresos y gastos entre las Comunidades y la Administración Central y esencialmente reflejan los efectos del sistema de ingresos impositivos progresivos y tareas de protección social y de gastos con finalidad redistributiva, con claras connotaciones personales, mientras que en el modelo de financiación se trata de determinar las necesidades de servicios públicos en diversos territorios y buscar los recursos más adecuados para cubrirlas, procurando garantizar en los mismos una cobertura adecuada de las necesidades de servicios públicos.

En todo caso, los resultados de la aplicación del modelo de financiación ponen de manifiesto diferencias importantes entre Comunidades Autónomas en

términos de financiación per capita, no claramente justificadas. La aplicación de un sistema de nivelación aún opaco, exige un análisis más detallado de las necesidades y de la determinación de la norma niveladora así como de la intensidad de este proceso de nivelación. Estas cuestiones deberían constituir la agenda del año 2005.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

No ha habido ninguna reforma de Estatutos de Autonomía.

En el resto de la legislación, el año está dividido claramente en dos períodos, desde el principio hasta las elecciones del 14 de marzo, o mejor hasta cambio de gobierno (la investidura se votó el 16 de abril) y desde esta fecha hasta el final de año. En el primero no hay leyes, porque todas las que podían corresponder a la legislatura anterior se había aprobado en diciembre y las Cortes estaban disueltas y sólo se aprueban unos cuantos reglamentos, principalmente en materia de educación y algún sector económico-financiero. Inmediatamente después de la investidura, el nuevo gobierno aprueba varios Decretos-ley (como todos los gobiernos en su primera andadura); durante el resto comienzan a aprobarse los reglamentos con más entidad y solo al final aparece la aprobación de las primeras, leyes, aún pocas, porque la elaboración de las leyes requiere mayor trabajo y ritmo diferentes. Así, la cronología de este primer año de legislatura explica casi el tipo de las normas que se aprueban el resto del año. Lógicamente las leyes no aparecen hasta las últimas semanas del año, por el tiempo necesario para elaborar y procedimiento para aprobar, especialmente cuando hay también cambio de mayoría parlamentaria y el nuevo Gobierno necesita ajustar su programa legislativo. De todas formas, en este comentario, si bien la separación de períodos se marca para los reglamentos, en general seguiré el orden tradicional del rango de las normas.

Puede incluirse en este inicio la satisfacción por la supresión de la ley de acompañamiento a la Ley de Presupuestos, que el *Informe* había criticado durante los últimos años, sobre todo por inseguridad jurídica que introducía. Aún esta pendiente la Sentencia del Tribunal Constitucional que debe analizar su legitimidad, cuestionada por varios recursos de inconstitucionalidad, pero –sin perjuicio del interés de la sentencia sobre la calidad de esta ley– es muy positivo que el gobierno se haya avanzado arrinconando su uso.

En todos los gobiernos formados desde la aprobación de la Constitución se ha recurrido a los decretos-ley para instrumentar de manera rápida las reformas que parecían más urgentes, y éste no ha sido excepción. Algunos son incluso simbólicos del cambio de orientación política del gobierno porque resultan la antítesis política del anterior gobierno. Decretos-ley aprobados inmediatamente después de las elecciones, y más tras cambio de partido gobernante. Entre ellos destacan, naturalmente, los que aprueban la modificación del Plan Hidrológico o la liquidación de la deuda de Andalucía por la financiación de los últimos años. Varios Reales Decretos se ligan también inmediatamente al cambio de gobierno, porque recogen la modificación del número y nombre de los

Ministerios y de su estructura interna. Quizás cabría replantearse si es idóneo el cambio de estructura ministerial cada vez que hay un cambio o de gobierno y si no sería mejor que la estructura departamental figurara en una ley, de forma que pudiera cambiarse tras unos meses de debate, pero no estuviera pendiente de los momentos de nerviosismo que suele acompañar a los cambios políticos.

Por otra parte, repasando los decretos que configuran los distintos Ministerios se observa en ocasiones la inclusión de referencias a lo autonómico en el rótulo de direcciones generales o incluso secretarías de Estado, pero no es fácil fijar un criterio general para valorar esta mención de manera positiva o negativa (o neutra), porque en ocasiones la falta de mención puede significar tanto que la posición de las CCAA no merece ninguna atención, o todo lo contrario, que toda la estructura ministerial tiene presente las tareas autonómicas; al revés, su mención puede indicar el mayor interés por las posiciones autonómicas o por el contrario una cierta voluntad intervencionista. No es fácil formular un criterio general sobre la dedicación de los órganos centrales del Estado a los intereses autonómicos, e incluso es posible que dependa totalmente de las competencias que corresponden a cada ministerio. En este orden de preocupaciones (la influencia de la estructura política en la organización administrativa) merecería alguna atención sería la creación del Ministerio de Vivienda. ¿No se trata de una competencia exclusiva de las CCAA?

El nuevo Presidente de gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, ha subrayado una y otra vez el valor de la actitud personal (el «talante») en la política que preconiza y seguramente en el ámbito autonómico este factor (tanto si se considera positiva como negativamente) ha tenido mayor expresión, porque era también en este campo (junto a la política internacional) donde el anterior Presidente Aznar había marcado más su impronta. En las relaciones con las CCAA el talante ha tenido un papel importante: la retirada de conflictos de competencias que oponía al gobierno con varias CCAA, la temprana entrevista con todos los Presidentes autonómicos, el cambio radical en la relación con País Vasco, la celebración de la primera Conferencia de Presidentes, el acuerdo con todas las CCAA respecto a la vía de participación en la Unión Europea...). Aparte del «talante», existe también una línea política diferente como puede observarse en algunos sectores conectados con CCAA, como son el plan hidrológico y la educación, que se reflejarán enseguida al estudiar las normas de los dos gobiernos.

Leyes Orgánicas

La *Ley Orgánica 1/2004 de protección integral contra la violencia de género* va dirigida contra la tragedia social que supone la violencia que se ejerce sobre las mujeres por los hombres que son o han sido sus cónyuges o han estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, al margen de que medie o no convivencia (80 mujeres murieron en el 2003 a manos de sus maridos o novios, y varios miles más denunciaron maltratos graves o amenazas serias de muerte). La ley establece medidas de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar esta violencia, así como la asistencia a sus víctimas.

El Título I de la Ley se dedica a la regulación de medidas de sensibilización, prevención y detección, especialmente en el ámbito educativo, que incluyen la formación en el respeto de los derechos y libertades, de la igualdad entre hombres y mujeres y de la tolerancia. En otro plano, se prevé la escolarización inmediata de los hijos que se vean afectados por un cambio de residencia derivada de actos de violencia de género. También se propugna la eliminación en todos los materiales educativos, de los estereotipos sexistas o discriminatorios. En el ámbito de la publicidad y los medios de comunicación, se pretende que los medios audiovisuales realicen un tratamiento de la mujer conforme a valores constitucionales. Algunas instituciones (La Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, el Instituto de la Mujer u órgano equivalente de cada Comunidad Autónoma, el Ministerio Fiscal y las Asociaciones específicas) tienen legitimación para ejercitar ante los Tribunales la acción de cesación de publicidad ilícita. En materia de Sanidad se crea una Comisión en el Consejo Interterritorial, con representantes autonómicos, que apoye técnicamente la planificación de las medidas sanitarias previstas en la Ley.

El Título II regula los Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, garantizando el acceso a la información y a la asistencia social integrada, a través de servicios de atención permanente, urgente y con especialización de prestaciones. Asimismo, se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita en todos los procesos y procedimientos relacionados con la violencia de género, asumiendo una misma dirección letrada su asistencia en todos los procesos.

También se establecen medidas de protección en el ámbito social, para justificar las ausencias del puesto de trabajo de las víctimas, posibilitar su movilidad geográfica, la suspensión con reserva del puesto de trabajo y la extinción del contrato. En idéntico sentido se prevén medidas de apoyo a las funcionarias públicas. Por último, se regulan medidas de apoyo económico, para que las víctimas de la violencia de género tengan la situación legal de desempleo cuando resuelvan o suspendan voluntariamente su contrato de trabajo.

El Título III crea dos órganos administrativos, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, que formulará las políticas públicas, trabajando en colaboración y coordinación con las Administraciones con competencia en la materia y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al que corresponderá el asesoramiento. El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer remitirá al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, con periodicidad anual, un informe sobre la evolución de la violencia ejercida sobre la mujer.

El Título IV modifica el Código Penal introduciendo un tipo específico, agravado, de lesiones cuando ésta se produzca contra quien sea o haya sido la esposa del autor, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia. El Título V establece medidas de carácter judicial, tanto en el ámbito civil como penal, para garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas de violencia de género en las relaciones intrafamiliares. Destaca la creación de los Juzgados de Violencia sobre la mujer, del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer y el esta-

blecimiento de medidas judiciales de protección y de seguridad de víctimas (en especial la orden de protección).

La *Ley Orgánica 2/2004 que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial*, esencialmente afecta al artículo 127 para cambiar la mayoría necesaria para el nombramiento de Presidente y Vicepresidente del CGPJ, de los Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo y de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, así como el Magistrado del TS encargado de conocer las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que puedan afectar a derechos fundamentales. Hasta ahora se requería mayoría absoluta y a partir de ahora será necesario 3/5 de los 21 miembros del CGPJ.

El marco de la reforma, y su propio impulso, se encuentra en los continuos conflictos, esencialmente partidistas, que se producen en el seno del CGPJ, y que alcanzan sus mayores cotas en el nombramientos de los cargos más importantes de los tribunales, en cuanto tienen una función o una significación no solo judicial sino también política. Pero el proyecto ya por sí polémico lo fue mucho más porque la ausencia de diputados de la mayoría impidió aprobarlo en el Congreso a finales de noviembre y el Gobierno tuvo que aprobarlo de nuevo (en los mismos términos) para llegar a ser votado el 2 de diciembre, con los días justos para que el Senado tuviera que aceptarlo y se pudiera aplicar al paquete de nombramientos que debe realizarse al principio del nuevo año. Parte de los problemas suscitados en la segunda ocasión que se llevó al Congreso provenían de que, siendo una ley orgánica, se tramitó por el procedimiento de lectura única.

La *Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980 del Consejo de Estado* se plantea dos grandes temas, la incorporación de los expresidentes de gobierno como consejeros natos vitalicios y la participación del Consejo en las reformas constitucionales, aunque luego las enmiendas matizaron y extendieron diversos elementos, incorporando positivamente facetas de las CCAA y de la Unión Europea. En cuanto a la composición, porque el elenco de posibles candidatos a consejeros se abre a quienes hayan tenido altas responsabilidades en las instituciones autonómicas o comunitarias, especialmente con la presencia necesaria de dos expresidentes de CA, que lo hayan sido al menos durante ocho años, entre los consejeros electivos.

En la reforma de las funciones del Consejo, con repercusión en su estructura, se posibilita la realización de estudios, informes y memorias, tanto sobre reformas legislativas como constitucionales, para lo cual se crea una Comisión de Estudios (el Presidente y seis Consejeros, dos de cada clase) y se prevé el posible recurso a los medios de estudio que posee el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. También se introduce la posibilidad de emitir dictamen en materias relativas a la ejecución del derecho comunitario. Por otra parte, a fin de eliminar la pérdida de tiempo en asuntos menores, se suprime la necesidad de dictamen del Consejo sobre reclamaciones formuladas ante la administración general en concepto de indemnización de daños y perjuicios cuando no supere la cantidad de 6000 euros.

Pero el punto estrella del debate fue la posible intervención del Consejo de Estado en las reformas constitucionales, porque tal posibilidad, extraña a nues-

tra tradición, ya había sido anunciada por el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura y tendrá sin duda consecuencias en el carácter del órgano, ya desde ahora, porque esta reforma explica buena parte de los cambios introducidos. Aunque no se llega a decir así, la intención del gobierno parece orientarse a facilitar el consenso en las reformas constitucionales merced a la intervención del Consejo de Estado, bien como autor del proyecto de reforma o a través de su actividad de estudio y dictamen. A ello parece aludir la distancia que se le supone respecto a la política diaria, la eliminación de dictámenes posteriores a los recursos interpuestos por el Gobierno y la capacidad técnica que deben entrañar sus propuestas. Pero en todo caso, mediante enmienda, se ha puntualizado que en las reformas constitucionales, el Gobierno debe fijar antes de la consulta o encargo al Consejo, los objetivos, criterios y límites de aquella.

Leyes ordinarias

La *Ley 1/2004 de horarios comerciales*, dictada al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, tras varias normas y sentencias constitucionales, tiene por objeto la adopción de un nuevo régimen de horarios comerciales. En este sentido, el artículo 2 de la Ley establece que, en el ejercicio de sus competencias, corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la libre competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en la Ley. Se parte del principio de libertad de horarios, señalando que el horario global en que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de 72 horas.

Asimismo se establece que el número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de doce. Las Comunidades Autónomas podrán modificar dicho número, en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de ocho el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada. Corresponde también a las Comunidades Autónomas, dentro del ámbito mínimo antes apuntado, la determinación concreta de los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios.

En el artículo 5 se establecen disposiciones relativas a establecimientos que, en atención a sus características y actividades, tienen un régimen especial de horarios, en el sentido de que tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional. En este caso, las competencias de las Comunidades Autónomas se refieren a la posibilidad de aumentar o reducir las superficies útiles de dichos establecimientos.

El artículo 6 faculta a las Comunidades Autónomas para adoptar el régimen sancionador aplicable a las infracciones de la normativa que dicten en desarrollo de la presente Ley en relación con calendarios y horarios comerciales. Por último,

se establece que, en los casos en que las Comunidades Autónomas decidan no ejercitar las opciones que les confiere esta Ley, se entenderá que los comerciantes disponen de plena libertad para determinar las horas de apertura de sus establecimientos, así como los doce domingos y festivos de apertura de los locales.

La Ley 3/2004, que establece medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, ha sido dictada al amparo de los artículos 149.1.6 y 8 de la Constitución, y tiene por objeto incorporar al derecho interno la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Se trata de combatir la morosidad en el pago de deudas dinerarias y el abuso, en perjuicio del acreedor, en la fijación de los plazos de pago en las operaciones comerciales que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios realizadas entre empresas o entre empresas y la Administración.

Las medidas sustantivas de la ley consisten en establecer, con carácter general, un plazo de pago, a partir del cual se podrán exigir intereses de demora. Con carácter general, el plazo de pago, a falta de pacto entre las partes, será de 30 días después de la fecha en que el deudor haya recibido la factura o una solicitud de pago equivalente. El interés de demora se devengará de forma automática por el mero incumplimiento del pago en el plazo pactado o legalmente establecido, sin necesidad de aviso de vencimiento ni intimidación alguna por parte del acreedor.

Por otro lado, la Ley señala las reglas de cálculo del tipo de interés de demora, en defecto de pacto entre las partes, y otorga al acreedor el derecho a reclamar al deudor una indemnización razonable por los costes de cobro. A estas medidas se añade la posibilidad de pactar cláusulas de reserva de dominio a los efectos de que el vendedor conserve la propiedad de los bienes hasta el pago total de la deuda.

Por último, cabe señalar que, mediante esta Ley, se modifica también el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, incluyendo que la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro. En el mismo sentido, se modifica la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, estableciendo, como regla general que los comerciantes deben efectuar el pago del precio de las mercancías que comprenden antes de treinta días a partir de la fecha de su entrega.

Normas con rango de Ley

El Real Decreto Legislativo 1/2004 que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario configura esta materia como competencia exclusiva del Estado, pero en el título IV, al regular la información y colaboración en relación con el contenido del catastro se establece que la Dirección General del mismo remitirá a la administración autonómica (y a la estatal) del territorio en que radi-

quen los bienes inmuebles, copia de la información suministrada por los notarios y los registradores de la propiedad sobre personas que hayan incumplido la obligación de aportar la referencia catastral de los bienes inmuebles. También suministrará a cualquiera de las administraciones, cuando se solicite, la información catastral necesaria para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuya aplicación les corresponde, en los términos que reglamentariamente se determinen. Por otra parte, las administraciones públicas quedan exentas de las tasas catastrales.

El *Decreto Legislativo 6/2004 aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados* realizado para sistematizar la legislación tras las reformas operadas por la normativa comunitaria y las recientes reformas legislativas de los seguros y concursal. Se configura como legislación básica de acuerdo con las competencias de los apartados 11 y 13 del 149.1 CE pero parece dejar escaso margen a la ley autonómica, y en todo caso realiza una reserva reglamentaria muy amplia a favor del Estado.

El *Real Decreto Legislativo 8/2004 que aprueba el texto refundido de la ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor*, se ampara en la competencia estatal contenida en los apartados 6 y 14 del 149.1 CE y reconoce a las CCAA con competencia la facultad sancionadora ante el incumplimiento de la obligación de seguro que debe poseer todo propietario de vehículo a motor que tenga su estacionamiento habitual en España.

El *Real Decreto Ley 2/2004, por el que se modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional*, deroga las transferencias de recursos hídricos previstos en la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, y se establecen y se modifica el Anexo III, destinado a establecer las nuevas actuaciones de interés general y el Anexo IV, en el que se reordena el conjunto de actuaciones que van a acometerse con carácter prioritario y urgente. El Real Decreto Ley fue convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, mediante Resolución de 29 de junio, del Congreso de los Diputados, publicada en BOE de 3 de julio.

El *Real Decreto Ley 3/2004 para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía*, se ha dictado al amparo de los artículos 149.1.7, 13 y 17 de la Constitución, para fijar una nueva cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), orientando el mismo en su función estrictamente laboral, como garantía salarial mínima de los trabajadores y desvinculándolo de otros efectos o finalidades distintas, con algunas excepciones. Al mismo tiempo, para evitar que se produzcan efectos perturbadores en la Economía, se crea un indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), para su utilización como indicador o referencia del nivel de renta que sirva para determinar la cuantía de determinadas prestaciones o para acceder a determinados beneficios, que sustituirá al SMI en esta función, de forma obligatoria para las normas del Estado y de forma potestativa para el caso de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades que integran la Administración local.

El *Real Decreto Ley 5/2004 por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero* esta dictado al amparo de los

artículos 149.1.13 y 23 de la Constitución, para transponer la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

El capítulo I contiene las disposiciones generales del régimen de comercio de derechos de emisión, entre las que destaca la creación de la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático, como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Estas deberán colaborar asimismo, en materia de cambio climático y se suministrarán mutuamente información sobre metodologías aplicables, mejoras tecnológicas y cualquier otra que sea relevante a efectos de la autorización de emisión, de la verificación de las emisiones, de la asignación individualizada de derechos de emisión, o de los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

El capítulo II regula el régimen de autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero, que todas las instalaciones deben tener a partir del 1 de enero de 2005. Su otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la Comunidad Autónoma en la que se ubique, y deberá comunicarlo al Registro nacional de derechos de emisión. El capítulo III contiene el régimen aplicable a las autorizaciones de agrupación de instalaciones, que será otorgada por el Consejo de Ministros a propuesta de los Ministerios de Medio Ambiente, de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, previo informe de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se ubiquen las instalaciones solicitantes y del Servicio de Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Hacienda. Asimismo, dicho expediente debe remitirse a la Comisión Europea, que podrá rechazar motivadamente toda solicitud que no cumpla los requisitos de la Directiva.

En los capítulos siguientes se regula el Plan nacional de asignación, que establece el número total de derechos de emisión que se prevé asignar para cada uno de los períodos establecidos, así como el procedimiento; los derechos de emisión, que la administración asignará, enajenará o cancelará de conformidad con lo establecido en esta norma; las obligaciones de información de las emisiones; el Registro nacional de derechos de emisión, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente; y el régimen sancionador, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica y señalando expresamente que corresponde a las Comunidades Autónomas el ejercicio de la potestad sancionadora.

Las siguientes normas están destinadas a paliar o compensar las desgracias que se citan en su propio título: *el Real Decreto Ley 4/2004, de 2 de julio, por el que se adoptan determinadas medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque «Prestige» y Real Decreto Ley 6/2004 por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Andalucía, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana*, que además de las medidas diversas adoptadas para hacer frente a los daños, prevé la posibilidad de realizar convenios entre el Estado y las CCAA para su mejor realización, especialmente en la restauración forestal de las zonas siniestradas..

Ya se ha mencionado el significado del *Real Decreto ley 7/2004 por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 2.500.034.925 euros para atender al pago de la liquidación del sistema de financiación para el período 1997-2001 correspondientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y adopta disposiciones sobre la deuda de Renfe y el aval del Estado al préstamo otorgado a la República Argentina.*

El *Real Decreto Ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad* es una norma cuya aprobación seguramente se aceleró impulsada por el grave accidente del avión que se estrelló en Turquía, provocando la muerte de 62 militares españoles que regresaban de una misión de paz en Afganistan. El contingente español estaba en aquél país desde diciembre del 2001, pero antes otros militares españoles habían acudido a misiones de paz semejantes en la antigua Yugoslavia o antes aún habían intervenido en América central. Este caso, que ha sido el accidente más grave de la aviación militar española, se ha visto agravado si cabe por unas condiciones deficientes del transporte y por la precipitación en el reconocimiento de los cadáveres. El Real Decreto Ley establece un sistema de indemnizaciones cuando se produzca la muerte o daños físicos o psíquicos a los ciudadanos españoles relacionados en su artículo 2 (militares, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y personal al servicio de las Administraciones públicas), con motivo de su participación en una operación de mantenimiento de la paz, de asistencia humanitaria o en otras de carácter internacional que hayan sido aprobadas específicamente por el Gobierno a estos efectos.

Las previsiones que afectan a las CCAA son laterales: la supresión de las tasas académicas en los centros públicos o concertados de enseñanza a quienes sufran lesiones invalidantes, así como a los hijos y cónyuges de los fallecidos. Igualmente, podrán conceder ayudas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas, siempre que se acredite su necesidad.

Reglamentos

Las normas aprobadas hasta el cambio de gobierno, parecen dirigidas a terminar el desarrollo las leyes principales del último período, especialmente en los sectores de la educación y la sanidad. Para entender el destino muy distinto que los respectivos reglamentos de desarrollo, conviene recordar que desde el punto de vista autonómico ambas leyes eran opuestas, y mientras la sanitaria se aprobó con el acuerdo de todos los grupos parlamentarios, la educativa recibió las mayores críticas. Así se explica, probablemente, la aprobación del Real Decreto 1318/2004 del nuevo gobierno modificando el RD 827/2003 anterior sobre calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002.

En educación...

Algunos reglamentos provienen del año anterior, aunque se recogen en éste porque se publicaron en el BOE del 2004, y los demás fueron aprobados en los

primeros meses del año, por los últimos Consejos de Ministros del gobierno del Presidente Aznar.

El *Real Decreto 1741/2003 de 19 de diciembre, regula la prueba general de Bachillerato*, de acuerdo con la habilitación contenida en el art. 37.1 LOCE. Será necesaria la evaluación positiva en todas las asignaturas y la superación de una prueba general de Bachillerato, cuyas condiciones fijará el gobierno, previa consulta a las CCAA. El reglamento tiene carácter básico según el 149.1.30 CE.

El *RD 1742/2003, de 19 de diciembre, establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial*, como consecuencia de la supresión de la prueba de acceso (selectividad) realizada por la LOCE. Se establece en consecuencia el nuevo régimen de acceso, que precisa el título de bachiller o equivalente. También permite a las Universidades establecer procedimientos de admisión de estudiantes en sus enseñanzas de carácter oficial, con validez en todo el territorio nacional. Es norma básica al amparo del 149.1.30 CE.

El *RD 49/2004 sobre homologación de planes de estudios y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional*, basado en 149.1.30 CE, desarrolla el 35 de la LO 6/2001 de Universidades estableciendo el procedimiento necesario, con intervención de las CCAA. La CA autoriza la implantación de una enseñanza determinada y las Universidades elaboran los planes de estudio; tras ser informados favorablemente por la CA se remiten al Consejo de Coordinación Universitaria para su resolución.

El *RD 113/2004 de 23 de enero, desarrolla los aspectos educativos básicos y la organización de las enseñanzas de la Educación Preescolar, y determina las condiciones de los centros de esta etapa* para desarrollar y aplicar la normativa básica del Estado (que se contiene en un reglamento del año anterior, aprobado por el RD 828/2003), en el territorio de gestión directa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en los ámbitos pedagógico, organizativo y funcional. Incluye criterios organizativos y requisitos de los profesionales que imparte esta enseñanza. De manera semejante opera el *RD 114/2004, de 23 de enero, que establece el currículo de la Educación Infantil*, señalando los objetivos que se persiguen y las áreas en que debe desarrollarse. El *RD 115/2004, de 23 de enero, que establece el currículo de la Educación Primaria* sigue la misma línea concretando el currículo para el ámbito de gestión del Ministerio, a partir del reglamento básico del año anterior, aprobado por RD 830/2003. En la Disposición Adicional Primera se establecen dos opciones para el área de Sociedad, Cultura y Religión que los centros deben ofrecer obligatoriamente, una de carácter confesional, según la preferencia de los padres y tutores entre las religiones que tienen convenio suscrito con el Estado, y otra no confesional. El *RD 116/2004, de 23 de enero, desarrolla la ordenación y establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria*, para fijar también las enseñanzas comunes. Igual que el anterior, desarrolla el currículo para los centros de gestión directa y establece las mismas dos opciones para la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión.

El *RD 117/2004, de 23 de enero, desarrolla la ordenación y establece el currículo de Bachillerato* para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, ya que la ordenación general y las enseñanzas comunes se encuentran reguladas en

el RD 832/2003, de 27 de junio, desarrollando el art. 8.2 LOCE. En cuanto a la ordenación del Bachillerato se determina la existencia de asignaturas comunes, específicas de cada modalidad y optativas, estableciendo como modalidades de bachillerato las artes, ciencia y tecnología y humanidades. Se incluye la misma opción para la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión.

El RD 118/2004, de 23 de enero, regula el título de *Especialización Didáctica*, que la LOCE introdujo como obligatorio para la docencia de la Educación Secundaria, la Formación Profesional de grado superior y las enseñanzas de régimen especial, además de las titulaciones académicas correspondientes. Este reglamento regula las condiciones de acceso al título, que tiene carácter oficial y validez para todo el territorio nacional. Los estudios tendrán dos períodos (académico y de prácticas docentes durante un mínimo de tres meses) y los planes de estudio serán elaborados por las administraciones educativas de acuerdo con los criterios incluidos en esta norma.

El RD 334/2004, de 27 de febrero, aprueba el reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo y en el Cuerpo de Inspectores de Educación, se ampara en el art. 149.1.1, 18 y 30 CE, para establecer normas comunes para los procedimientos convocados por los órganos competentes de las administraciones autonómicas o el Ministerio de Educación en cuanto a su ámbito de gestión, relativos a los órganos de selección, las convocatorias y los requisitos de los participantes. También se incluye el ingreso, que tendría una fase de oposición y otra de concurso, mientras que la fase de prácticas tuteladas será ordenada por las CCAA. Concluidos los procedimientos de selección, el Ministerio realizará los nombramientos, salvo en las CCAA que hayan regulado la función pública docente. También se regula el acceso de funcionarios docentes a los Cuerpos de Catedráticos de Enseñanza Secundaria, Escuelas de Idiomas, Música y Artes Escénicas y Artes Plásticas y Diseño.

Aún en el mes de marzo el Gobierno Aznar, en funciones, aprobó varios reglamentos más sobre educación y deporte. El RD 361/2004, de 5 de marzo, establece los títulos de *Técnico Deportivo* y *Técnico Deportivo Superior en Balonmano*, aprueba las correspondientes enseñanzas comunes y regula las pruebas de acceso a estas enseñanzas, de acuerdo con 149.1.30 y con carácter básico. El RD 362/2004, de 5 de marzo, establece la ordenación general de la formación profesional específica, apoyado en la competencia estatal del 149.1.1 y 30 CE. Introduce además nuevos contenidos para aproximar la oferta normativa y la realidad del sistema productivo. Los títulos se ordenan en familias profesionales y se señalan los requisitos básicos para el acceso, admisión y matrícula de formación profesional. También se establece que los títulos de Técnico y Técnico Superior tienen carácter oficial y validez académica y profesional en todo el territorio nacional.

Al amparo del 149.1.13 CE (!) se aprobó el RD 460/2004, de 18 de marzo, que modifica el anterior 194/2002, de 15 de febrero por el que se establecen las modalidades de aplicación de la ayuda al suministro de leche y productos lácteos a los alumnos de centros escolares. Se trata únicamente de incluir como centro escolar, a estos efectos, no sólo los reconocidos por las autoridades escolares sino tam-

bién los dependientes de las Consejerías de Asuntos Sociales. Pero lo espectacular es el título competencial al que se acude: hasta aquí llega la ordenación general de la economía!

Aunque el comentario sea breve, tiene la mayor importancia el *Real Decreto 1318/2004, que modifica RD 827/2003 anterior sobre calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la LO 10/2002 de Calidad en la educación*. No solo se establece un reajuste parcial del calendario de aplicación de la LO sino que también la normativa de desarrollo queda condicionada a los nuevos plazos establecidos en este RD para la entrada en vigor de las etapas respectivas.

El *RD 1936/2004, de 27 de septiembre, modifica el anterior RD 631/1993, que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional*, para actualizar la relación de centros nacionales de formación profesional ocupacional existentes, teniendo en cuenta los trasposos realizados.

El *RD 2194/2004 crea la especialidad de Dulzaina en el grado medio de las enseñanzas de Música y establece los elementos básicos del currículo de la especialidad*. Basado en el art.149.1.30 CE, amplía las especialidades del Decreto de 1992 sobre enseñanza de grados elemental y medio de Música, con esta nueva especialidad. Se detallan asignaturas admitiendo que CCAA puedan señalar otras y fijar los ciclos en que se han de cursar. En Anexos se establecen contenidos y criterios de evaluación.

...y en sanidad

El *RD 176/2004, de 30 de enero, regula el régimen jurídico del centro Nacional de Transplantes y Medicina Regenerativa* como organismo público autónomo encargado de gestionar y fomentar las políticas de transplantes y regeneración en España y de asumir la representación hacia el extranjero. En su Consejo Rector están presentes las CCAA mediante 4 vocales surgidos del Consejo Interterritorial. Asimismo se crea también el Banco de Líneas Celulares, para la investigación con preembriones crioconservados y el Registro de centros y equipos autorizados para la investigación con células y tejidos de origen humano.

El *RD 182/2004, de 30 de enero, determina la composición de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud* que fue creada por la ley 16/2003 de salud para la planificación y el diseño de programas de formación y modernización de los recursos humanos del sistema sanitario, sin perjuicio de las competencias de las CCAA. La composición es equivalente a una Conferencia Sectorial, presidiendo el Ministro y siendo Vicepresidente quien decidan los Consejeros autonómicos.

El *RD 183/2004, de 30 de enero, regula la tarjeta sanitaria individual*, su emisión, los datos básicos comunes que debe contener y el código de identificación personal. Se establece su entrega a las personas residentes con derecho a la asistencia sanitaria pública, siendo válida en todo el territorio español y permitiendo el acceso a los centros y servicios sanitarios en los términos previstos en la

legislación. Se fijan los datos que debe contener la tarjeta y se regula el funcionamiento de la base de datos de población protegida del Sistema Nacional de Salud.

El *RD 223/2004, de 6 febrero, regula los ensayos clínicos con medicamentos* al amparo del 149.1.16 CE para incorporar la Directiva 2001/20/CE, en sustitución de un reglamento de 1993. Desde el punto de vista autonómico tiene interés la regulación de los Comités Éticos de Investigación Científica, que son acreditados por cada CA según las normas que determine, y deben ser comunicados a la Agencia Española del Medicamento. También las CCAA son las encargadas de dotar de los medios necesarios a los propios Comités, que puede colaborar con los demás a través del Centro Coordinador de Comités Éticos (compartir estándares, criterios de evaluación, etc.).

El *RD 339/2004, de 27 de febrero, sobre acreditación de institutos de investigación sanitaria* pretende fomentar la aproximación entre los hospitales y las universidades y otros centros públicos o privados de investigación. En la misma línea se mueve la *Orden PRE/635/2004, de 10 de marzo, que regula las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Asesora de Investigación de Salud*. Órgano asesor de cooperación entre público y privado y órgano consultivo del Ministerio para la política de investigación sanitaria, contará con la participación de 3 vocales en representación de las CCAA que sean directores generales y escogidos por el Consejo Interterritorial.

El *Fondo de Cohesión Sanitaria* fue creado por la Ley 21/2001 de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA con la clara finalidad de potenciar la igualdad de todos en el acceso a los servicios públicos sanitarios y en concreto de asegurar la atención igual a los desplazados tanto españoles como extranjeros provenientes de un país que tenga convenio de atención mutua con España. El Fondo contó en los primeros años con unos recursos próximos a los 60 millones de euros, que se reparten por el Consejo Interterritorial, principalmente para compensar a las CCAA que tienen un volumen mayor de atención a enfermos llegados de fuera de la CA. El *RD 2198/2004, de 25 de noviembre determina los colectivos a los que se dirigen las políticas de cohesión a efectos de su financiación por el Fondo de Cohesión sanitaria durante el ejercicio 2004*, en un esfuerzo por promocionar políticas específicas que reviertan notablemente en la mejora de la salud, de acuerdo con el criterio de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de la Salud. Los colectivos objeto de atención son los profesionales educativos y sanitarios, con el objetivo de fomentar su deshabituación tabáquica, y a las personas con diabetes, sobre todo en políticas preventivas. Las CCAA gestionarán estos programas pero deberán justificar las actividades que han sido objeto de financiación.

Reglamentos de competencias emergentes

En el examen de la actividad reglamentaria del Estado que afecta las competencias o el interés de las CCAA pueden seguirse diferentes puntos de vista, pero la mayoría son incompletos, especialmente en orden a sistematizar la información. Este año, dado el interés que tienen los proyectos de reforma estatutaria

—que seguramente pretenderán incrementar las competencias de las CCAA— se presta mayor atención a los reglamentos recaídos en algunos sectores que se perfilan como «nuevas competencias» por la convergencia de dos o tres materias que figuran formalmente en el bloque de constitucionalidad como diferentes. Sin duda, el caso más llamativo es «sanidad animal» que bien merecería ser adoptado como competencia independiente, con su propia división de funciones. Las siguientes que se tratan van disminuyendo progresivamente en este interés hasta ser citadas sin seguir ningún criterio especial.

Sanidad animal

Existe sin duda una normativa de ganadería, principalmente de origen comunitario, y mayoritariamente subvencional, pero el aspecto más relevante de la regulación jurídica de la ganadería se ha trasladado hacia la sanidad, no tanto con el objeto de curar a los animales como a las personas, por el efecto que aquella pudiera tener a través de la alimentación. En la mayoría de los casos se alega, pues, el 149.1.16 CE como habilitación del Estado para intervenir, pero realmente el objeto de la actividad estaría más próximo a la ganadería. Aunque no debe descartarse que esta orientación figurara ya en la distribución inicial de competencias, en los últimos años se ha incrementado notablemente su ejercicio, seguramente por diferentes causas, incluyendo la facilidad para el transporte de animales enfermos o de objetos que han estado en contacto con ellos.

Esta orientación llegó hasta la legislación a través de la aprobación de la Ley 8/2003 de sanidad animal que vino a reformar la vieja ley de epizootias de los años cincuenta, asumiendo los grandes cambios que se han producido en el sector (autonomías, nuevas tecnologías, incremento de comercio interior y europeo, concentraciones de animales...) y dando tanta importancia a la ordenación sanitaria (por razones que la exposición justifica en el desarrollo de la ganadería, la incidencia en la ordenación general de la economía y la salud pública) que bien puede considerarse una nueva competencia, como la ley dice con cierto atrevimiento, porque si bien ganadería es competencia exclusiva de las CCAA en cambio sanidad animal es competencia básica del Estado y de desarrollo y ejecución de las CCAA. La ley del año pasado pone las bases para la ordenación sanitaria del sector productivo como clave de la política ganadera que pasa por la prevención, tanto de las explotaciones como del transporte y del comercio de los animales. La intervención se justifica en el art. 149.1. números 10, 13, 14 16 y 23, pero es obvio que la ordenación general de la economía y la sanidad (humana) son los ejes centrales de esta construcción. Su estructura contempla como facetas más importantes la coordinación (art. 6), la elaboración de planes nacionales, previa consulta a las CCAA, la creación de laboratorios nacionales de referencia, además de los que puedan crear las CCAA y la ordenación sanitaria de las explotaciones.

Un año después de la aprobación de la ley su aplicación ha sido notable, y aunque muchos de los reglamentos que se apoyan en este planteamiento estén justificados, no puede olvidarse que cada uno de ellos supone una excepción al carácter legal (rango de ley) que deben tener las normas básicas del Estado. Seguramente el

más amplio es el *RD 51/2004 modifica el RD de 2611/1996 por el que se regulan los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales*, para establecer que los órganos de las CCAA son los responsables de la ejecución y desarrollo de dichos programas en el ámbito de sus territorios respectivos.

En la misma línea, y aportando una legitimidad comunitaria, el *RD 1940/2004 sobre vigilancia de la zoonosis y de los agentes zoonóticos* desarrolla la ley citada e incorpora al ordenamiento la Directiva 2003/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que tiene la misma denominación, para regular la vigilancia de las zoonosis, la investigación de sus brotes y el intercambio de información. Alude al 149.1.16 CE añadiendo que las tareas corresponden al Estado o a las CCAA según sus competencias. Seguramente en el desarrollo de esta competencia la incidencia de la normativa europea ha sido decisiva. El *RD 1976/2004 establece las normas zoosanitarias aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano*. Se comprenden pues todas las fases de la producción, transformación y distribución de los productos de origen animal, y de los productos obtenidos a partir de ellos, destinados al consumo humano. Los Ministerios de Sanidad y Agricultura son responsables en los intercambios con los países terceros y los órganos de las CCAA en los demás supuestos. En el caso de que haya controles por los expertos de la Comisión Europea, los representantes de los Ministerios citados acompañarán a los responsables autonómicos, prestándoles las ayudas necesarias.

El *RD 479/2004 establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas*, que estaba previsto en la ley citada y en el que deben volcarse los contenidos de los registros de las CCAA, con las explotaciones existentes en su territorio. Se forma el Comité Nacional de coordinación de identificación del ganado y el registro de la explotación de las especies de interés ganadero, adscrito a la dirección general de ganadería, con funciones de estudio y propuesta y posible participación de las CCAA. El reglamento se considera básico, fundado en el 149.1.13 y 16 CE.

El *RD 217/2004 regula la identificación y registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo y el registro de los movimientos de la leche cruda* (se justifica expresamente en el 149.1.13 y 16 CE), creando un Registro general de Agentes del Sector Lácteo adscrito a la dirección general de Ganadería para agrupar los datos registrados por las CCAA, que deberán respetar los datos mínimos exigidos en el Anexo que se acompaña. También se atribuye al Ministerio la coordinación de las actuaciones necesarias en materia de control, a partir de los realizados sobre el terreno por las administraciones competentes. Unos meses después, el *RD 1974/2004 que establece ayudas a los operadores del sector lácteo para la adquisición de determinados bienes de equipo* contiene en realidad la apertura de una línea de ayuda para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fijadas por el reglamento anterior. Las CCAA tramitarán las solicitudes y resolverán la subvención, realizando los controles oportunos, enviando la relación de los beneficiarios al Ministerio. Las ayudas, que respetan las directrices comunitarias, son compatibles con otras que puedan fijar las CCAA, todo ello en base al art. 149.1.13 CE.

El *RD 1939/2004 regula la calificación sanitaria de las ganaderías de reses de lidia y el movimiento de los animales pertenecientes a éstas*. Se prevén normas

específicas para la explotación de reses de lidia respecto a la tuberculosis y brucelosis bovinas. Las autoridades competentes para la calificación, autorización y control son las CCAA y para las mismas funciones en los intercambios con terceros países, el Ministerio. Expresamente se alude al 149.1.16 CE.

El *RD 1941/2004 por el que se establecen las normas de policía sanitaria que regulan los intercambios intracomunitarios y las importaciones de terceros países de animales de las especies ovina y caprina* incorpora la Directiva europea 2003/50 sobre el mismo objeto y se fundamenta en el 149.1.10 y 16 CE. Se habilita a las CCAA para conceder excepciones a los movimientos de animales de las especies citadas, de forma temporal, cerca de las fronteras con Francia y Portugal. También prevé la elaboración de un plan nacional obligatorio, en colaboración con las CCAA, de vigilancia de las enfermedades contagiosas, que será remitido a la Comisión europea para su aprobación.

El *RD 2178/2004 prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias beta-agonistas de uso en la cría de ganado*; es una norma básica (apartados 10 y 16 del 149.1 CE), que desarrolla la Directiva 2003/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo prohibiendo la venta de ciertas sustancias para la administración a animales, aunque con excepciones para fines terapéuticos. Los Ministerios de Agricultura y Sanidad y las CCAA aplicarán el reglamento, dando las autorizaciones, y vigilarán los intercambios intracomunitarios y la posible importación extracomunitaria, respectivamente.

El *RD 2179/2004 establece medidas de lucha contra la fiebre aftosa*, con carácter básico por efecto del 149.1.16 CE, y en desarrollo del derecho comunitario. Contiene medidas mínimas que se deben aplicar en caso de surgir un foco de fiebre aftosa, así como medidas preventivas y de preparación de las autoridades competentes y de los ganaderos. Se regulan intercambios comunitarios e importación de terceros países de animales vivos, previendo laboratorio y precauciones en los establecimientos que manipulen virus de la fiebre.

En ocasiones la normativa comunitaria puede impulsar demasiado lejos el carácter básico de la disposición, como parece ser el caso del *RD 2297/2004 que modifica el RD 556/1998 estableciendo las normas para expedir la certificación de animales y productos animales exigida por la normativa veterinaria*, al efecto de adecuar su contenido a la Directiva 96/93/CE del Consejo, sobre el mismo objeto. Los agentes certificadores no deben ser empleados de los propietarios de los animales o los productos que deben certificar.

El *RD 1547/2004 establece normas de ordenación de las explotaciones cunícolas*, con carácter básico en virtud de los apartados 13 y 16 del 149.1 CE, estableciendo medidas de ordenación zootécnica y sanitaria de las explotaciones cunícolas, incluidas medidas de ubicación, infraestructura, etc. Las CCAA que deben aplicar la norma, llevarán registros de las explotaciones pero trasladando también los datos al registro general de explotaciones ganaderas (REGA).

Al amparo del 149.1.13 se dicta el *RD 534/2004 que regula determinadas ayudas directas comunitarias al sector lácteo para los años 2004, 2005 y 2006*, dictando la normativa básica de las ayudas directas al sector vacuno de leche. Las CCAA tienen la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión de

las ayudas y el control de las mismas, pudiendo establecer planes regionales de control que se adapten al plan nacional elaborado por el FEGA. La coordinación de las actuaciones de las CCAA se atribuye a la Mesa de Coordinación de ayudas ganaderas.

Al margen del último reglamento que cae dentro de la competencia de ganadería más tradicional, todos los demás (y son muchos) corresponden a la orientación apuntada de la sanidad, pero la competencia fijada en el 149.1.16 CE, tal como se ha venido desarrollando en la legislación sanitaria propiamente dicha (ahora la *Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*) se acerca más al concepto de básico formulado por el Tribunal Constitucional que al contenido mayoritario de los reglamentos aprobados bajo la categoría de sanidad animal.

La peculiar estructura de la mayoría de normas de agricultura: política comunitaria, ordenación general de la economía, gestión y control de las CCAA y coordinación y comunicación a la Comisión por el Ministerio.

En la línea tradicional, también este año se aprueban numerosos reglamentos de subvenciones a distintas actividades o sectores y que fijan los requisitos para obtenerlas. Una regulación amplia se contiene en el *RD 218/2004 que modifica el RD 1026/2002 sobre pagos por superficie a los productores de determinados productos agrícolas*, porque responde a la reforma de la política agrícola común de la UE (ordenada básicamente por los Reglamentos (CE) núm. 1872/2003 del Consejo de 29 de septiembre y 2237/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre), que obliga a introducir modificaciones en la normativa española. El RD modifica pagos por superficie a los productores de algunos cultivos. Establece la superficie del cultivo de arroz en España, dividida en 10 demarcaciones que se corresponden con las CCAA productoras e introduce modificaciones en el cálculo y comunicación de posibles excesos en el cultivo. Las CCAA deberán realizar las comunicaciones al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que se configura como un órgano de coordinación de organismos pagadores, que recibe y traslada a la Comisión Europea la información de superficies, excesos y penalizaciones que deben aplicarse según la normativa comunitaria.

En esta línea el *RD 2352/2004 sobre condiciones de ayudas directas en el marco de la política agrícola común* fija las condiciones agrarias y medioambientales que debe cumplir el agricultor para recibir las ayudas y establece un sistema para el control y la reducción de los pagos, todo ello en aplicación de la normativa comunitaria. El FEGA será la autoridad encargada del sistema de coordinación de los controles establecidos par el cumplimiento de las condiciones establecidas. Se prevé que el FEGA en colaboración con las CCAA, elaborará un plan nacional de control que recogerá los aspectos necesarios para la realización coordinada de los controles sobre el terrero, y al mismo tiempo mantendrá las relaciones con la Comisión Europea.

Todo ello fundamentado en el 149.1.13 CE (ordenación general de la economía), de manera que el título competencial originario de la agricultura queda tapado por las políticas agrarias comunitarias que materialmente impulsan el tránsito de estas actividades desde agricultura a economía, y de la exclusividad a

la compartición, con tareas de las CCAA centradas en la ejecución y control de las subvenciones. La misma perspectiva se observa en el *RD 2353/2004 sobre regímenes comunitarios de ayuda a la agricultura para la campaña 2005/2006 y a la ganadería para el año 2005*. Contiene la normativa básica aplicable a determinados regímenes de ayudas a la agricultura y la ganadería, reconoce a las CCAA como administraciones competentes par la tramitación, resolución y pago de las ayudas, así como el control de las mismas, y prevé que el FEGA elabore –con las CCAA– un plan nacional para la campaña 2005-06, que pueden desglosarse en planes regionales elaborados por las CCAA. También el FEGA recibirá toda la información y la comunicará a la Comisión Europea.

Otras disposiciones en agricultura suponen programas y ayudas más concretas, como el *RD 172/2004 que establece medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común*, con intervención de las CCAA en el Comité de seguimiento de aquellas medidas. El *RD 1650/2004 modifica RD 613/2001 para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias* desarrolla también la normativa reformadora europea, afectando en particular a las inversiones en las explotaciones agrarias y los diferentes tipos de ayudas, incluidas la primera instalación de los agricultores jóvenes.

El *RD 2320/2004 regula determinadas competencias en relación con la ayuda económica comunitaria a las organizaciones de productores que constituyan un fondo operativo*, basándose en el mismo esquema competencial citado: norma comunitaria agrícola, que establece subvenciones introduciendo requisitos y condiciones y se desarrolla por reglamento estatal en virtud del 149.1.13 CE, cifrando la participación de las CCAA esencialmente en la ejecución y el control, y colocando al FEGA como órgano de coordinación nacional y de relación con la Comisión europea. En este caso, el origen es el Reglamento (CE) num. 2200/1996 (mercado de frutas y hortalizas), se considera organismos pagadores a las administraciones autonómicas que tienen la gestión y control de la ayudas a esas organizaciones de productores, y se repite que el FEGA coordina a las CCAA y comunica la información a la Comisión.

Las demás normas sobre agricultura contienen subvenciones sectoriales o regulaciones de requisitos dirigidos igualmente a la mejora del mercado a través de las ayudas comunitarias. Sigue el mismo esquema: norma comunitaria con subvenciones, Real Decreto basado en el 149.1.13 CE y CCAA encargadas de gestión y control y órgano ministerial que coordina y comunica a la Comisión Europea. En esta línea esta el *RD 1780/2004 sobre desarrollo y seguimiento de las campañas de determinados cítricos enviados a la transformación*.

Así el *RD 216/2004 que modifica el RD 684/2002 sobre regulación del sector del tabaco crudo*, sustituye la anterior gestión descentralizada que se justificó en evitar los excesos de producción por un nuevo sistema descentralizado, de manera que el Ministerio distribuirá las cuotas correspondientes a cada variedad de tabaco para períodos de tres cosechas y la gestión corresponderá a las CCAA. Se subraya la colaboración entre administraciones especialmente en la obligación de informar para la determinación y gestión de las cuotas.

El RD 336/2004, que modifica disposiciones anteriores regulando el potencial de producción vitícola, armoniza la normativa autonómica de tanteo y retracto sobre las transferencias de derechos de replantación para proteger el equilibrio del mercado.

El RD 1651/2004 establece normas de desarrollo para la adaptación de los reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas en la Ley 24/2003 de la viña y el vino. Se trata del establecimiento de normas de adaptación para aquellas denominaciones de origen de ámbito territorial supracomunitario, sobre las que tiene el Estado competencias justamente por su ámbito superior a la CA (casos del cava, rioja y jumilla). En el comentario correspondiente a la CA de La Rioja se examina con mayor detalle las disfunciones que esta produciendo la nueva regulación de la Ley 24/2003 (separación de las funciones de gestión y control) y la falta de perspectiva del actual reglamento que deja a la decisión de los propios Consejos Reguladores la decisión sobre el carácter público o privado del organismo.

El RD 2128/2004, regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC), con carácter básico (149.1.13 CE), como instrumento de gestión y control de los regímenes de ayuda relacionados con la superficie de la política agrícola común. Es un registro público de carácter administrativo dependiente del Fondo Español de Garantía Agraria y de las Consejerías de Agricultura de las CCAA, que contiene información de las parcelas susceptibles de beneficiarse de las ayudas comunitarias basadas en la superficie y dispone de soporte gráfico del terreno. Las CCAA son responsables de su explotación y mantenimiento y se crea la Mesa de coordinación del SIGPAC, integrado por representantes del Estado y las CCAA.

Sanidad vegetal

Aparentemente en agricultura, pero también influidos por la fuerza de atracción de la sanidad, aparece un número creciente en los últimos años de normas sobre sanidad vegetal. Este año se han adoptado dos reglamentos que responden al mismo patrón jurídico, con fundamento en este caso en el 149.1.1 CE, que una vez más parece servir de paraguas a cualquier disposición estatal que sale de los cauces habituales y no encuentra fácil encaje en el sistema competencial.

El RD 461/2004 establece el Programa nacional de control de la mosca mediterránea de la fruta, que significa el establecimiento de un plan nacional (justificado en el 149.1.13 CE) consistente en una panoplia de medidas fitosanitarias para prevenir el desarrollo endémico de la mosca. Las CCAA declaran la existencia de la plaga y las medidas concretas del plan que adoptarán, especificando todos sus detalles, y las comunican al Ministerio. Este realizará la coordinación, a través de un Comité Fitosanitario Nacional en el que pueden intervenir las CCAA. El Ministerio financiará también hasta el 50% de los gastos que originen las medidas adoptadas en el seno del plan. Exactamente el mismo esquema se reproduce en el RD 1938/2004 que establece el Programa nacional de control de los insectos vectores de los virus de cultivos hortícolas, en este caso centrado en estos insectos.

Control alimentario

Este parece ser uno más de los títulos competenciales que se abre camino para ser considerado autónomamente en el futuro, por atracción de la competencia sanitaria del Estado (pero alejándose de su estructura básica), y por influencia de la normativa comunitaria, dirigida a la protección del consumidor. Aunque no siempre queda clara la competencia éste parece ser el tipo de varias normas aprobadas este año, que se resumen a continuación, aunque en algún caso podría ser discutible si la materia es la más adecuada.

El *RD 1801/2003 sobre seguridad general de los productos* incorpora la directiva 2001/95/CE sobre el mismo ámbito, persiguiendo el mismo objetivo de que puedan distinguirse los «productos seguros». Se remite a la distribución de competencias en general y prevé la colaboración mediante la Conferencia Sectorial de Consumo. Se crea la Comisión Técnica para la Seguridad de los productos, adscrita al Ministerio de Sanidad, como órgano técnico de asesoramiento y estudio. Se fundamenta en el 149.1.16 CE.

En el *RD 481/2004 se fijan los métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido de patulina en determinados productos alimenticios*. Desarrolla una directiva europea y se fundamenta en el 149.1.16 CE. El control corresponde a las CCAA en el interior y al Ministerio de Sanidad para el comercio extracomunitario.

A medio camino entre la materia que se analiza y la sanidad animal, ya vista, se encuentra el *RD 1597/2004 que modifica el RD 1882/1994 estableciendo las condiciones de sanidad animal aplicables a la puesta en el mercado de animales y productos de la acuicultura*. Se adapta una decisión comunitaria para poner establecer condiciones específicas para poner en el mercado especies de acuicultura consideradas inmunes a ciertas enfermedades (149.1.16 CE).

El *RD 121/2004, 23 enero, sobre la identificación de los productos de pesca, de la acuicultura y del marisqueo vivos, frescos, refrigerados o cocidos* se considera normativa básica, en virtud del 149.1.13 CE (¿también podría ser pesca?), en desarrollo de un reglamento comunitario sobre normas comunes de comercialización para productos de pesca y acuicultura relativo a la información del consumidor. A las normas de etiquetado de productos alimenticios añade otras específicas de pesca. El *RD 1702/2004 que modifica el RD 1380/2002 de identificación de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo congelados y ultracongelados*. Se trata de adoptar la normativa a un nuevo reglamento europeo dirigido a mejorar la información al consumidor. De nuevo se ampara en 149.1.13 CE.

El *RD 2064 regula la primera venta de los productos pesqueros*. En este caso se fundamenta en el art. 149.1.19 CE (pesca), porque prima la importancia de la primera venta, incluyendo las importaciones. Se prevé que solo puedan desembarcarse en los puertos delimitados por los órganos competentes de las CCAA. Si es importación, los fija el Gobierno central. Se prevé la colaboración en la información y su automatización.

El *RD 1781/2004 modifica el RD 1083/2001 que aprueba la norma de calidad para el jamón ibérico, paleta ibérica y caña de lomo ibérico elaborados en España*.

Entre las modificaciones destaca el papel de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen como entidades de inspección o certificación. Competencialmente podría calificarse como una subespecie (norma de calidad) del control alimentario. En este caso, significativamente, el reglamento se ampara en el 149.1.13 y 16 CE, aunque aparte de la trascendencia de la economía y de la sanidad podría aludirse a la denominación de origen. El conjunto de esos intereses se califica mejor, parece, en control alimentario, coincidiendo quizás también con el control examinado antes de denominaciones de origen del vino.

El RD 2220/2004 *modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios aprobada por RD 1334/1999*. Desarrolla una directiva comunitaria de 2003 y se considera normativa básica al amparo del 149.1.13 y 16 CE. Introduce flexibilidad en el etiquetado de los ingredientes y otras sustancias utilizados en bajas cantidades.

Varias RRDD aparecen como establecimiento o modificación de una «reglamentación técnico-sanitaria» (fundamentados en el 149.1.16 CE) que podría ser una nueva subcategoría próxima a la que se viene comentando: El RD 1975/2004 *regula la fabricación, circulación y comercio del pan*; el RD 500/2004 *se refiere a los preparados para lactantes*; y el RD 480/2004 *cubre las condiciones de los alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles para lactantes y niños de corta edad*, en los dos últimos casos para incorporar a la normativa comunitaria que prohíbe el uso de productos que hayan sido tratados con plaguicidas. El RD 2131/2004, *que modifica el RD 1599/1997, sobre productos cosméticos*, transpone Derecho Comunitario sobre el plazo de utilización de los productos después de su apertura y mejora la información del etiquetado. Es declarada también norma básica, porque se ampara en la competencia de sanidad pero podría acogerse igualmente a la subcategoría mencionada.

Cultura y deporte

El RD 173/2004 *reestructura la Comisión Nacional Española de Cooperación con Unesco*, para canalizar la participación de las CCAA, dando proyección internacional a la pluralidad de lenguas y culturas de España. Un representante por CA, junto a los representantes de los Ministerios, se incluirán en el pleno de la Comisión, y dos miembros del Comité Ejecutivo serán representantes de las CCAA.

El RD 1652/2004 *aprueba el reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles*. La Directiva comunitaria sobre actividad de radiodifusión televisiva, incorporada al ordenamiento español por ley de 1994, modificada en 1999, impuso a los operadores de televisión la obligación de destinar el 5% anual de los ingresos de explotación a la financiación de películas. El Real Decreto aprueba el reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación respecto a los operadores de televisión cuya inspección es competencia del Ministerio. Las CCAA deberán remitir la información relativa a los operadores que les corresponden. Es norma básica de acuerdo con el art. 149.1.27 CE.

En varios organismos deportivos del Estado se incrementa la presencia de la representación autonómica. Así la *Orden ECD/273/2004 regula el Comité Español de Deporte Universitario*. Creado por una Orden de 1988 como órgano de asesoramiento y de apoyo para la coordinación asignada al Consejo Superior de Deportes, en desarrollo del RD 2069/1985, se constituye en órgano de participación de las instituciones con competencia en la materia. En el pleno del Comité participa un representante de cada CA y en la Comisión Permanente 2 elegidos por las CCAA entre sus representantes del pleno. *RD 255/2004 modifica el RD 13131/1997 establece la composición y funciones de las Comisión Nacional Antidopaje*. En el pleno un representante por CA que sustituye a los tres miembros que había hasta ahora.

El *RD 2195/2004, 25 noviembre regula la estructura orgánica y las funciones del Consejo Superior de Deportes* como organismo autónomo que ejerce las competencias de la administración del Estado en el ámbito del deporte, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia. Tanto la dirección general de deportes como la de infraestructuras deportivas deben orientar sus actividades en fuerte colaboración con las CCAA.

Entidades de crédito

El *RD 303/2004 que aprueba el Reglamento de los Comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros* también crea las figuras del comisionado para la defensa del inversor y del comisionado para la defensa del asegurado y del partícipe en planes de pensiones, como garantes de la protección de los derechos e intereses de los clientes de servicios financieros y como un elemento más en el intento de mayor transparencia de estos servicios.

El *RD 302/2004 sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros* establece el régimen jurídico de dichas cuotas, incluyendo el procedimiento de emisión, y el sindicato de cuotaparticipes. Se trata de una norma básica en virtud del 149.1.11 CE.

Legislación laboral

El *RD 171/2004 desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales* con carácter de mínimos y también regula los deberes en el caso de concurrencia de trabajadores de varias empresas en un centro de trabajo. Se considera normativa básica en cuanto sea de aplicación al personal de las administraciones públicas.

El *RD 2177/2004 modifica el RD 1215/1997 estableciendo las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo*. Incorpora el derecho comunitario a la regulación de escaleras de mano, andamios y otras técnicas de los llamados «trabajos verticales». También prevé condiciones de trabajos temporales en altura. Deroga normativa anterior sobre andamios y encomienda al Instituto Nacional de Seguridad que modifique la guía

técnicas para el montaje y desmontaje de andamios. Finalmente modifica otros reglamentos en medidas puntuales relacionadas con los andamios. Es 149.1.7 y además legislación básica del 149.1.18 CE para las administraciones públicas.

El RD 290/2004 *regula los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad*. Se entiende por «enclave laboral» el contrato entre una empresa del mercado ordinario y un centro especial de empleo para la realización de obras y servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquella y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad se desplaza temporalmente del centro especial de empleo a la empresa ordinaria (colaboradora). Se definen los objetivos y requisitos a cumplir para actuar como enclave laboral. También se regula el tránsito del empleo protegido al empleo ordinario, dando incentivos a las empresas que contraten indefinidamente a los trabajadores de los centros especiales. Las CCAA podrán adaptar esta normativa a sus caracteres. Por último se modifica el RD 27/2000 estableciendo medidas alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva del dos por ciento a favor de los trabajadores discapacitados en empresas de más de 50 trabajadores.

También puede incluirse en este ámbito, aunque igualmente está próximo a la industria (seguridad industrial), y sin embargo la norma se apoya directamente en 149.1.13 CE, el RD 2267/2004 *aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales*. Fija el mínimo exigible en condiciones y requisitos, según la Ley 21/1992, de Industria, con Anexos técnicos. Al margen de la inspección autonómica que corresponda a industria, los titulares de los establecimientos deberán solicitar a un organismo de control facultado para la aplicación de este Reglamento la inspección de sus instalaciones, lo que parece implica una escasa confianza en el control autonómico.

Función Pública

El RD 2271/2004 *regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad*, aunque al hacerlo para el acceso al empleo público entra en el título competencial de función pública. Indica que se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad. También se incorporan medidas de adaptación en el lugar de trabajo para garantizar la igualdad de oportunidades. Incluye preferencia en la elección de destino cuando se justifique por razones territoriales, de dependencia personal.

En el RD 180/2004 *se adoptan medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar en relación con el disfrute a tiempo parcial de los permisos incluidos en el artículo 30.3 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública*. La ley citada, al regular la situación administrativa de los funcionarios, incluía los permisos que podían solicitar y entre ellos los de parto, adopción o acogimiento. Ahora se permite flexibilizar estos supuestos para facilitar el reparto de las responsabilidades familiares, y se incluyen algunas incompatibilidades.

Medio Ambiente

El RD 1866/2004 *aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007* en desarrollo del Real Decreto Ley 5/2004. Establece el número total de derechos de emisión y el procedimiento para su asignación, evitando la generación de diferencias injustificadas entre sectores de actividad o entre instalaciones. Es norma básica de acuerdo con el 149.1.13 y 23 CE.

El RD 1796/2003, *relativo al ozono en el aire ambiente* pretende establecer la calidad del aire y realizar su evaluación en relación con el ozono troposférico, así como trasladar la información a la población y a la Comisión Europea. Al incorporar la Directiva 2002/3/CE remite a las competencias respectivas del Estado y las CCAA, y se califica como norma básica por las competencias de medio ambiente y sanidad.

El RD 430/2004 *establece nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión y fija ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo.*

Pesca

El RD 1473/2004 *establece medidas de carácter socioeconómico en el sector pesquero y modifica el Real Decreto 3448/2000 por el que se establece la normativa básica de las ayudas estructurales en el sector pesquero en materia de acuicultura y comercialización*, al amparo de los arts. 149.1.13 y 19 CE, puesto que se trata de medidas ligadas a la reestructuración del sector pesquero. Las CCAA realizarán la tramitación, resolución y pago de las mismas, y el Ministerio lo hará en Ceuta y Melilla.

Se adoptan otras medidas en este ámbito que pueden deducirse del título de las normas: RD 429/2004 *que establece medidas de ordenación de la flota pesquera de cerco*; RD 498/2004 *que modifica otro anterior estableciendo medidas de apoyo a armadores y tripulantes de la flota pesquera afectada por la finalización del Acuerdo de Pesca entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos*; y RD 499/2004 *sobre reactivación de buques no inscritos en el Censo de la flota pesquera operativa y actualización de buques irregulares*. Existen algunos más referidos a las titulaciones de varias clases de patrón y capitán de pesca.

Seguros

En la misma fecha, 20 de febrero de 2004, el gobierno aprobó una serie de reformas de reglamentos, en buena parte impulsadas por modificaciones comunitarias, sobre diferentes facetas de los seguros. El RD 297/2004 *modifica la ordenación y supervisión de los seguros privados* (de vida y otros) en lo que se refiere al acceso a la actividad, a la solvencia y al fondo de garantía, así como al régimen de fusión o escisión; declara básicas algunas disposiciones transitorias.

El *RD 298/2004 modifica el plan de contabilidad de las entidades aseguradoras* (valoración de las inversiones materiales y amortización del fondo de comercio) y adopta previsiones para el caso de que entidades aseguradoras españolas queden sujetas a ciertos deberes cuando sean dominadas por una entidad domiciliada en otro país del Espacio Económico Europeo. El *RD 299/2004 modifica el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor*, afectando principalmente a la Oficina Española de Aseguradores de Automóviles (OFESAUTO); se informatiza la información de vehículos asegurados de modo que se puedan intercambiar datos con otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo. El *RD 300/2004 aprueba el reglamento del seguro de riesgos extraordinarios* que serán cubiertos por el Consorcio de Compensación de seguros. El *RD 301/2004 regula los libros-registro y el deber de información estadístico-contable de los corredores de seguros* fijando las obligaciones que les corresponden. El último aclara expresamente que se trata de una norma básica de ordenación de los seguros con fundamento en el art. 149.1.11 CE, pero tanto en este caso como en el citado antes o en los otros que, sin expresarlo, también parecen incluirse en el mismo título competencial, surgen fuertes dudas sobre cuál es el ámbito que resta a las CCAA para su desarrollo, y si éste no es posible, la adecuación de la normativa para responder a la participación de las CCAA en «las bases de la ordenación ...de los seguros», o en su caso, el estudio de su adaptación a la realidad.

El *RD 304/2004, también de 20 de febrero, aprueba el reglamento de los planes y fondos de pensiones*. Comienza por describir su naturaleza y la encomienda a la gestión de entidades especializadas, las gestoras y depositarias de los fondos, y establece el régimen general de contribuciones y prestaciones. Después regula los planes como instrumento financiero y contractual, con disposiciones específicas para el sistema individual (defensor del partícipe creado por la ley 24/2001) y para el sistema asociado. Regula los elementos comunes a todos los fondos (constitución y puesta en funcionamiento, integración, disolución y liquidación) y los específicos de los fondos de empleo y de los personales. Se aborda también la figura de la entidad gestora y depositaria del fondo, los requisitos para actuar, la retribución y la sustitución. El régimen general de control administrativo, que corresponde al Ministerio de Economía es objeto también de regulación detallada. La norma se autocalifica como básica de banca y seguros, además de incidir en la planificación económica (11 y 13 del 149.1. CE). Varios Títulos se justifican además en la competencia de derecho mercantil.

Reglamentos jurídicos principales de un sector

Los reglamentos citados a continuación pertenecen a sectores sociales muy distintos y resultan difíciles de encuadrar en categorías más generales, aunque en ocasiones son básicos, y en las mismas y otras cuentan con distintas previsiones de colaboración. Pero resulta más ilustrativo proceder a su enumeración sin condicionarlos a estas notas.

En protección de menores, el *RD 1774/2004 aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, en cuya

aplicación las CCAA tienen un papel importante como instrumentos de los Jueces de Menores (especialmente la ejecución de medidas cuatrelares y del régimen de libertad vigilada, y también las reglas específicas para el cumplimiento de ciertas medidas no privativas de libertad como el tratamiento ambulatorio, la asistencia a un centro de día, la convivencia con una familia o en un centro educativo, la realización de tareas socioeducativas y otras semejantes.

En modificación genética, el *RD 178/2004, de 30 de enero, por la que se aprueba reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003 por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente*, responde en la mayor parte de su contenido a lo que expresa su título y en concreto dedica un capítulo al desarrollo de las competencias de las CCAA previstas por la ley del 2003, pero además crea la Comisión Nacional de Bioseguridad, en la que participan como vocales los representantes de las CCAA, junto al Consejo Interministerial. Siempre cabe la duda, como en el esquema de la ley de la ciencia, sobre si el lugar asignado a las CCAA es el más adecuado o debiera ser el Consejo. El reglamento es norma básica en virtud del 149.1.16 y 23 CE, aunque seguramente se iniciará también una nueva materia que podrá denominarse modificación genética o algo parecido.

En telecomunicaciones, el *RD 292/2004, de 20 de febrero, crea el distintivo público de confianza en los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico y se regulan los requisitos y procedimientos de concesión*, en desarrollo de la Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico. El objetivo es que el distintivo sirva para ofrecer garantías a los consumidores y usuarios y se regulan las condiciones que deben reunirse para aspirar a él, la concesión y la retirada del distintivo así como los procedimientos respectivos. Encomienda al Instituto Nacional de Consumo la atribución del distintivo y a las CCAA el inicio del procedimiento sancionador cuando se contraengan la presente norma.

En medio ambiente, el *RD 2182/2004 crea el Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral*, como órgano encargado directamente de la coordinación de las actuaciones de la Administración del Estado y de las CCAA y corporaciones locales en materia de prevención y lucha contra la contaminación derivada del tráfico marítimo. En Centro se constituye como dirección general dependiente del Ministerio de la Presidencia.

En protección civil el *RD 1546/2004 aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear*, que tiene carácter de directriz para los planes de emergencia nuclear que corresponde a la administración del Estado con el concurso de las demás administraciones públicas.

En vivienda, el *RD 1721/2004 modifica el RD 1/2002 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materias de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 y crea nuevas líneas de actuaciones protegidas par fomentar el arrendamiento de viviendas*, junto a las cuales prevé la coordinación de las actuaciones con las CCAA.

El *RD 1740/2003, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad*

pública establece el procedimiento para aquellas incluidas en el ámbito de la LO 1/2002 que deseen tal declaración: la CA realiza la tramitación, pero la resolución corresponderá al Ministerio de Interior.

El RD 2124/2004 que modifica el reglamento del 2000 regulando la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Serán vocales del pleno de la Comisión un representante por cada CA, con rango de director general, y vicepresidente segundo uno de ellos.

Ampliación de traspasos y concesión de tercer canal

Casi todos los años se aprueban decretos de traspasos, algunas veces nuevos, pero más frecuentemente ampliando servicios o recursos respecto a traspasos realizados en períodos anteriores, lo cual en principio significa que se ha procedido a una mejor consideración del traspaso y, juzgando que no se atribuyeron a las CCAA todos los medios que correspondían a su competencia, se procede a completarlo. Todos los años se aprueban varios Reales Decretos realizando estas ampliaciones de traspasos de servicios, pero este año el número de estos decretos es considerable. Su cita se agrupa a continuación por materias, para indicar en que sectores se esta revisando la delimitación de recursos, pero si se observa por la CA destinataria destaca el número de los que corresponden a Andalucía.

En *agricultura*, el RD 366/2004, de 5 de marzo, contiene ampliación de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura (FEGA), traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 1790/1996, de 19 de julio. También el Real Decreto 1788/2004, de 30 de julio, amplía los medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 511/1996, de 15 de marzo, adscritos a la gestión en materia de agricultura (FEGA), y el Real Decreto 1947/2004, de 27 de septiembre, sobre ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 2075/1995, de 22 de diciembre, en la gestión encomendada en materia de agricultura, SENPA.

Se produce un aumento de la *provisión de medios materiales y económicos en el ámbito de la administración de Justicia* por el Real Decreto 1321/2004, de 28 de mayo, y de nuevo por Real Decreto 1944/2004, de 27 de septiembre, a la Generalidad de Cataluña; por Real Decreto 2181/2004, de 12 de noviembre, a la Comunidad de Madrid; y por RD 366/2004 a la Comunidad de Andalucía.

En *educación*, el Real Decreto 367/2004, de 5 de marzo, amplía las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación (escuelas viajeras); el Real Decreto 1785/2004, de 30 de julio, realiza la misma ampliación para Andalucía, a la cual el Real Decreto 1786/2004, de 30 de julio, también realiza una ampliación de funciones y servicios del profesorado de instituciones penitenciarias). En el mismo servicio de las escuelas viajeras se realiza la ampliación a Canarias, por el Real Decreto 1943/2004, de 27 de septiembre, y a Cataluña, por el Real Decreto 1948/2004, de 27 de septiembre.

En *enseñanzas náutico-pesqueras*, el Real Decreto 1790/2004, de 30 de julio, aprueba la ampliación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Real Decreto 1946/2004, de 27 de septiembre, realiza la misma ampliación para la Generalidad de Cataluña.

En *sanidad* el Real Decreto 1942/2004, de 27 de septiembre traspasa a Canarias los medios personales adscritos al Hospital Militar «Juan Carlos I» de Las Palmas de Gran Canaria. También por Real Decreto 2399/2004, de 30 de diciembre, se realiza el mismo traspaso a Andalucía de los medios personales adscritos al hospital militar Vigil de Quiñones, de Sevilla.

Otras ampliaciones singulares han sido:

Asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina, Real Decreto 1784/2004, de 30 de julio, a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Mediadores de seguros, por Real Decreto 1783/2004, de 30 de julio, a la Comunidad Autónoma de Andalucía,

Carreteras, por Real Decreto 368/2004, de 5 de marzo, a Galicia.

Cultura, por Real Decreto 1949/2004, de 27 de septiembre, (fondo documental del Servicio de Recuperación del Patrimonio Artístico de la Generalidad de Cataluña).

Protección de la mujer, por Real Decreto 1791/2004, de 30 de julio, a Andalucía.

Pesca (cofradías de pescadores), por Real Decreto 1789/2004, de 30 de julio, a Andalucía.

Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación por Real Decreto 2354/2004, de 23 de diciembre, a la Comunidad Valenciana.

Recursos y aprovechamientos hidráulicos por Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, a Andalucía (Confederación Hidrográfica del Sur).

Transporte marítimo por Real Decreto 1945/2004, de 27 de septiembre, a Cataluña.

Transporte por ferrocarril, por Real Decreto 2398/2004, de 30 de diciembre, a la Generalidad de Cataluña (línea «Lleida-La Pobla de Segur»).

Concesiones de tercer canal. Varios RRDD aprobados prácticamente con el mismo contenido conceden a las respectivas CCAA la gestión directa del tercer canal de televisión: Extremadura (437) Illes Balears (438), Aragón (RD 1890) y Asturias (RD 1319). Se añade en los últimos que la gestión concedida no podrá ser transferida bajo ninguna forma a terceros, correspondiendo íntegramente el desarrollo de la organización, ejecución y emisión del tercer canal a la sociedad anónima constituida al efecto en la CA.

Formas de colaboración

Son muchos los Reales Decretos, y alguna Orden Ministerial, que contienen diversas formas de colaboración entre el Estado y las CCAA, especialmente mediante la previsión de procedimientos mixtos de decisión y a través de la creación de órganos del Estado en que están representadas las CCAA. En ocasiones, esta presencia parece una cláusula de estilo (que quizás no sea mala porque reconoce la conciencia de la complejidad), con escasa relevancia.

A) Participación de CCAA en órganos estatales. En ocasiones se trata efectivamente de la forma que parece más sencilla, la presencia de representantes de los gobiernos autonómicos en un órgano de la administración central, y en este caso la importancia deriva de la que posea el propio órgano y del peso que se concede a los miembros de los gobiernos de las CCAA. Esto habría que examinar en los órganos creados por las normas siguiente:

RD 2182/2004 que crea el Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral, generada por el tráfico marítimo. La norma lo califica como órgano de coordinación de la administración del Estado (varios ministerios, y será una Dirección general sita en Presidencia) y las CCAA, así como otras administraciones territoriales

RD 2124/2004 que regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Modifica el RD 22/2000 aumentando la presencia de las CCAA, que tendrá un representante con rango de director general cada una, además del Vicepresidente segundo que será elegido entre los vocales de este origen.

RD 2195/2004 que regula la estructura orgánica y las funciones del Consejo Superior de Deportes. Es un organismo autónomo, que ejerce las competencias de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia. Establece dos direcciones generales cuyas funciones principales serían la colaboración con las CCAA en diferentes sectores del deporte (desde alta competición a instalaciones deportivas).

En modificación genética, el *RD 178/2004, de 30 de enero*, que aprueba el reglamento ejecutivo de la ley del 2003, crea la Comisión Nacional de Bioseguridad, en la que participan como vocales los representantes de las CCAA, junto al Consejo Interministerial.

Además el RD 1740/2003 de protección general al consumo crea un órgano técnico, adscrito al Ministerio que puede integrarse con representantes de las CCAA.

B) Representación de CCAA en Comisiones y Comités de eventos internacionales. Parece que debe tener una consideración semejante, no sólo por su eventualidad sino también por su carácter simbólico, aunque éste es uno de los que integran la organización del poder. Entre éstos podrían incluirse la celebración de la XV Cumbre Iberoamericana y del X aniversario de la Conferencia Euro-mediterránea, en el 30 aniversario de la Proclamación de S.M. el Rey Don Juan Carlos I impulsa la creación de una Comisión para la organización y coordina-

ción de las actuaciones que requiere su celebración. En el pleno, y en su caso en la Comisión ejecutiva, se integran representantes de las CCAA de Cataluña, Castilla y León y Madrid y de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Salamanca (RD 2269). También la conmemoración del IV centenario de la publicación del Quijote promueve una Comisión donde figura como vicepresidente el Presidente de Castilla-La Mancha, y como vocales los Presidentes de las otras CCAA (RD 1419). Igualmente se ha creado el Comité español de coordinación para el décimo aniversario del año internacional de la familia (RD 1743), como órgano interministerial al que se añadirá la representación autonómica, local y de intereses. Algo diferente, por su permanencia, es la reforma de la composición del Consejo del Real Patronato sobre Discapacidad (RD 338), donde figuran los Presidentes de las CCAA,

C) *Procedimientos participados*. Otras muchas normas prevén procedimientos complejos o participados, porque las CCAA intervienen en algún trámite de la cadena de decisiones que culmina con la resolución del Estado. Esta participación es frecuente y su importancia debe valorarse según la materia y el peso de la participación autonómica, pero sobre todo según el tipo de competencia, porque en ocasiones la previsión de las CCAA sirve para enmascarar la retención estatal de una competencia que debía corresponderlas. Este año pueden mencionarse las siguientes normas:

En educación, el *RD 1741/2003 de 19 de diciembre, que regula la prueba general de Bachillerato*, atribuye al gobierno la fijación de las condiciones de una prueba general de Bachillerato, tras la consulta de las CCAA. También el *RD 49/2004 sobre homologación de planes de estudios y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional*, basado en 149.1.30 CE, establece el procedimiento que debe seguirse, dando intervención a las CCAA. La CA autoriza la implantación de una enseñanza determinada y las Universidades elaboran los planes de estudio; tras ser informados favorablemente por la CA se remiten al Consejo de Coordinación Universitaria para su resolución.

RD 2353/2004 sobre regímenes comunitarios de ayuda a la agricultura para la campaña 2005/2006 y a la ganadería para el año 2005 reconoce a las CCAA como administraciones competentes par la tramitación, resolución y pago de las ayudas, así como el control de las mismas, y prevé que el FEGA elabore –con las CCAA– un plan nacional para la campaña 2005-06, que pueden desglosarse en planes regionales elaborados por las CCAA. También el FEGA recibirá toda la información y la comunicará a la Comisión Europea.

El *RD 461/2004 establece el Programa nacional de control de la mosca mediterránea de la fruta*, que significa el establecimiento de un plan nacional (justificado en el 149.1.13 CE) consistente en una panoplia de medidas fitosanitarias para prevenir el desarrollo endémico de la mosca. Las CCAA declaran la existencia de la plaga y las medidas concretas del plan que adoptarán, especificando todos sus detalles, y las comunican al Ministerio. Este realizará la coordinación, a través de un Comité Fitosanitario Nacional en el que pueden intervenir las CCAA.

D) *Los órganos generales de coordinación* no siempre son fáciles de distinguir de los primeros citados, que pertenecen y están encuadrados en la administración

central aunque cuenten con la presencia de representantes autonómicos. Los que propiamente son órganos de coordinación dan un peso muy superior a las CCAA en las decisiones y éstas no pueden atribuirse a la administración central. Con reserva de las dificultades citadas, quizás podrían considerarse:

El RD 176/2004, de 30 de enero, regula el régimen jurídico del centro Nacional de Transplantes y Medicina Regenerativa como organismo público autónomo encargado de gestionar y fomentar las políticas de transplantes y regeneración en España y de asumir la representación hacia el extranjero. En su Consejo Rector están presentes las CCAA mediante 4 vocales surgidos del Consejo Interterritorial.

El RD 182/2004, de 30 de enero, determina la composición de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud que fue creada por la ley 16/2003 de salud para la planificación el diseño de programas de formación y modernización de los recursos humanos del sistema sanitario, sin perjuicio de las competencias de las CCAA. La composición es equivalente a una Conferencia Sectorial, presidiendo el Ministro y siendo Vicepresidente quien elijan los Consejeros autonómicos.

El RD 339/2004, de 27 de febrero, sobre acreditación de institutos de investigación sanitaria pretende fomentar la aproximación entre los hospitales y las universidades y otros centros públicos o privados de investigación. En la misma línea se mueve la Orden PRE/635/2004, de 10 de marzo, que regula las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Asesora de Investigación de Salud. Órgano asesor de cooperación entre público y privado y órgano consultivo del Ministerio para la política de investigación sanitaria, contará con la participación de 3 vocales en representación de las CCAA que sean directores generales y escogidos por el Consejo Interterritorial.

Orden ECD/273/2004, por la que se regula el Comité Español de Deporte Universitario. Creado por una Orden de 1988 como órgano de asesoramiento y de apoyo para la coordinación asignada al Consejo Superior de Deportes, en desarrollo del RD 2069/1985, se constituye en órgano de participación de las instituciones con competencia en la materia. Se reforma ahora su composición, de manera que en el pleno del Comité participa un representante de cada CA y en la Comisión Permanente 2 elegidos por las CCAA entre sus representantes del pleno.

El RD 2124/2004 que modifica el reglamento del 2000 regulando la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo considera vocales del pleno de la Comisión a un representante por cada CA, con rango de director general, y también el vicepresidente segundo será elegido entre uno de ellos.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Las crónicas sobre las relaciones de colaboración en este *Informe* se vienen ocupando año tras año casi exclusivamente del examen de los convenios que se publican en el BOE durante el año en curso. Sin embargo, en el 2004, esta crónica no puede iniciarse sin señalar que el acontecimiento más relevante en materia de cooperación ha sido la celebración, por primera vez en nuestro sistema, de una Conferencia de Presidentes autonómicos en octubre de ese año. La sola celebración de dicha reunión constituye un hito en el Estado de las Autonomías. Por ello, dicha Conferencia es objeto en este *Informe* de una atención especial particularmente en la Valoración General a cargo del Profesor Tornos. Sentado que la gran novedad en materia de colaboración es claramente dicho acontecimiento y que ello es objeto de un tratamiento específico en otro apartado, esta crónica se va a circunscribir nuevamente al examen de los convenios entre el Estado y las CCAA y entre las propias CCAA, en cuanto representan la técnica de colaboración más importante –en especial, entre el Estado y las CCAA–, la más consolidada y también la más transparente, ya que, a diferencia de otros instrumentos cooperativos, los convenios se publican en los medios oficiales.

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA en el 2004 se caracteriza por las mismas notas que de forma recurrente aparecen cada año. Se trata, pues, de un panorama marcado por la más absoluta continuidad y donde las novedades son algo extraordinariamente excepcional.

En primer lugar, hay continuidad respecto a la importancia cuantitativa de los convenios. En el 2004 se han publicado en el BOE 573 convenios entre el Estado y las CCAA. Ciertamente, esta cifra representa un claro retroceso respecto al volumen de los tres últimos años donde el número de convenios llegó a situarse alrededor, e incluso por encima, de los 700. Sin embargo, interpretar los datos del 2004 a la luz sólo de las cifras correspondientes a esos últimos tres años podría llevar a conclusiones erróneas. En realidad, el volumen de más de 500 convenios anuales es una cifra importantísima que, salvo dicho paréntesis, se sitúa en la misma línea del año 2000 (518 convenios) y en la de los años anteriores (desde 1998 el número de convenios giraba sobre los 500). Hecha esta precisión, las causas de que la cifra de convenios se sitúe este año en los términos vistos puede obe-

decer al hecho de que haya convenios anteriores que no han tenido continuidad y que, además, no haya prácticamente nuevos programas.

También hay continuidad, tal como viene siendo habitual, en los grupos de CCAA que mayor o menor proclividad muestran para recurrir a la técnica convencional. Sobre una media de 30 convenios por Comunidad, en el 2004 todas las CCAA han reducido de forma notable el número de convenios formalizados respecto al año anterior (salvo Murcia y Ceuta que se mantienen en los términos del 2003) (*vid.* Gráficos núms. 1 y 2). A la cabeza se sitúan Galicia (44), Principado de Asturias (43) y Cataluña (37), tres CCAA que en los últimos años aparecen siempre entre aquellas que más recurren a la formalización de convenios. Sobre la media, en el 2004 se registra siempre un amplio grupo de CCAA, tales como Castilla y León (34), Comunidad Valenciana (34), La Rioja (34), Madrid (34), Andalucía (32), Aragón (31) o Islas Baleares (29). Asimismo, en la misma línea de todos los años, por debajo de la media aparecen Ceuta (23) y Melilla (20). Y claramente a la cola se sitúan Navarra (8) y País Vasco (3), dos CCAA que, tal como se ha puesto siempre de manifiesto en este *Informe*, hacen un uso extremadamente aislado de ese instrumento desde los inicios del Estado autonómico.

De nuevo, se confirma que la gran mayoría de los convenios entre el Estado y las CCAA son convenios-tipo (o de suscripción múltiple o generalizada). Al respecto, los datos en el 2004 vuelven a ser meridianos: sobre 573 convenios registrados, más del 82% de los convenios (esto es, más de 470 convenios) responden a unos 69 convenios-tipo formalizados de forma bilateral entre el Estado y la mayoría de las CCAA. Los convenios-tipos son sólo un patrón que tiene vocación de implicar en un programa o en un proyecto general a todas las CCAA o, por lo menos, a la mayoría de ellas. Se trata, pues, de una colaboración materialmente multilateral, pero que se formaliza de un modo bilateral para ajustar las actuaciones a realizar y la financiación a aportar en cada territorio. Durante este año, la casi totalidad de estos convenios-tipo tienen ya una larga trayectoria, incluso en algunos casos se trata de programas que vienen funcionando desde hace más de veinte años. Esta forma de proceder se ha convertido en una de las características más destacadas de nuestras relaciones convencionales. La peculiaridad en nuestro sistema radica en que la bilateralidad no sólo sirve para resolver problemas privativos de una Comunidad, sino que se ha convertido en un método de actuación general en las relaciones de colaboración entre el Estado con cada una de las CCAA, aunque se trate de desarrollar programas idénticos en todas ellas. La suscripción de convenios de forma multilateral, esto es, firmados por el Estado y varias CCAA simultáneamente en un único documento, podría ser muy útil, pues hay múltiples proyectos que podrían ser asumidos de forma conjunta; y, además en el ordenamiento español hay instrumentos jurídicos previstos expresamente para formalizar este tipo de colaboración (así, el caso de los Convenios de Conferencia Sectorial del art. 5.5 Ley 30/1992, que a todas luces han sido infrautilizados). En el 2004 aparecen dos convenios multilaterales, firmados por el Estado y varias CCAA simultáneamente, pero que no han revestido la forma de convenios de Conferencia Sectorial. Por una parte, consta el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y dos CCAA, Murcia y la Comunidad Valenciana (una,

a través del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario, y, otra, a través del Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias) para llevar a cabo un proyecto sobre alternativas a un tipo de fumigante, el bromuro de metilo. Además, se ha firmado el convenio marco entre el Ministerio de Sanidad, a través del Instituto de Salud Carlos III, y tres CCAA (Galicia, Cataluña, y Aragón) para establecer un Centro Colaborador en España de un Instituto australiano dedicado a la investigación en el ámbito de la enfermería, el Instituto Joanna Briggs. Por supuesto, la suscripción de estos dos convenios multilaterales es anecdótica en cuanto a su número, si se coloca dentro del conjunto de la actividad de este año. Sin embargo, el mero hecho de su firma multilateral es relevante, y, por eso, merecerán una atención específica. Más allá de ello, la existencia de estos convenios prosigue la línea de los últimos tres años, en los que se está suscribiendo algún convenio de este tipo anualmente, aunque no siempre con continuidad (3 en el 2001, y 1 en el 2003). Esta forma de cooperación entre el Estado y las CCAA significa reconocer unos ámbitos de acción multilateral –todavía muy pocos–, que además se deciden formalizar a través de convenios que tienen ese carácter.

También durante este año se aprecia que la mayoría de los convenios forman parte de un verdadero proceso de planificación. Esto significa que los convenios registrados en el 2004, al igual que en años anteriores, acostumbran a formar parte de un entramado cooperativo que suele encabezarse por un Plan Nacional que el Ministerio del ramo presenta, por lo común, a las Comunidades en la correspondiente Conferencia Sectorial entre el Estado y las CCAA. El convenio es, pues, el instrumento final que concretiza actuaciones que arrancan de decisiones cooperativas previas, en particular de Planes Nacionales (así, el Plan Nacional I+D+I, el Plan Integral de Calidad del Turismo Español, el Plan de Acción Global en materia de Juventud, o el Plan Estatal del Voluntariado). En esas decisiones cooperativas previas, los Protocolos Generales están teniendo también un papel destacado. Esta figura, prevista en la Ley 30/1992 (tras su reforma en 1999), sirve para fijar pautas de orientación política, o bien para crear un marco general y la metodología para la colaboración en un determinado sector. En realidad, son textos donde las partes manifiestan la voluntad de cooperar y la intención de concretar ese propósito en un momento ulterior a través de convenios específicos. En el 2004, se constata nuevamente la incidencia de los Protocolos Generales en la actividad convencional. Por un lado, múltiples convenios desarrollan Protocolos formalizados en años anteriores. Cabe destacar que en muchos casos dichos pactos concretizan entre el Estado y cada Comunidad un Plan Nacional. De esta forma, el Protocolo General se está convirtiendo, en muchas ocasiones, en una pieza intermedia entre el Plan Nacional y el convenio específico en el que finalmente se ajustan las actuaciones y las aportaciones de las partes. Sobre este particular, un buen ejemplo son los convenios para el año 2004 que traen causa del Protocolo General suscrito entre el Ministerio del Interior y las CCAA para el Plan Nacional sobre Drogas; o los convenios específicos entre el Ministerio de Medio Ambiente (a través de Confederaciones Hidrográficas) y CCAA que desarrollan el Protocolo General para el desarrollo de actuaciones del propio Plan Hidrológico-Forestal y de restauración de cauces y enclaves naturales. Más allá de ello, en el 2004 se registra la firma

de varios Protocolos Generales ya conocidos en años anteriores (en concreto, 8), cuyo desarrollo puede generar una cascada de convenios específicos para su ejecución (por ejemplo, el Protocolo General entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y las CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica para el Plan I+D+I; o el Protocolo General entre el mismo Ministerio y las CCAA para establecer el marco de cooperación y prestación de servicios en materia de sistemas de patentes e información tecnológica).

En el 2004, se confirma nuevamente la total implantación de los convenios como instrumento de actuación ordinario en la actividad intergubernamental e interadministrativa. En efecto, los convenios se han convertido en un instrumento de actuación concertada entre el Estado y las CCAA para llevar a cabo determinadas acciones en ciertos ámbitos que ambas partes parecen haber identificado como «espacios de colaboración convencional» sobre los que actúan de forma conjunta y, sobre todo, contribuyen a ello con recursos financieros. En la situación actual, el único contenido de muchísimos convenios consiste sólo en determinar la aportación de las partes correspondiente al año en curso. Y es que esta técnica de colaboración se ha convertido en nuestro sistema en un instrumento de financiación, o bien de cofinanciación, de proyectos que una de las instancias no puede o prefiere no asumir unilateralmente. Esa clara implantación como instrumento de acción en ciertos sectores está implicando también que se haya desarrollado una colaboración estable en el tiempo. Muchos convenios se están suscribiendo desde hace más de veinte años. Más allá de ello, en el 2004, de nuevo, constan numerosísimas Addendas, Protocolos Adicionales o Convenios ya sean de modificación, o bien de desarrollo de acuerdos previos. Ahora bien, aunque los convenios en muchos casos se repitan periódicamente, esa continuidad material y ese desarrollo a lo largo del tiempo, no significa que estemos ante un instrumento estático. Al contrario, cada año se añaden nuevas iniciativas y cada vez hay una variedad más amplia en los proyectos que se articulan a través de esta técnica, lo que denota su flexibilidad para encarar los problemas más diversos. El 2004 brinda buenos ejemplos, pues, como se examinará, se han formalizado relevantes convenios que, en unos casos, consolidan y, en otros, directamente abren líneas de colaboración convencional en sectores tan nuevos y con tanta proyección como Internet o la investigación con células madre.

Por lo que respecta al régimen jurídico de los convenios entre el Estado y las CCAA tampoco hay novedades. Sin embargo, ello no obsta para hacer en esta crónica algunas observaciones. Sobre este extremo, es preciso diferenciar dos cuestiones: por un lado, el balance del 2004 sobre el marco normativo del régimen de estos convenios; y, por otro, la valoración que merece este año la aplicación de dicho marco.

Respecto al primer aspecto, en el 2004 no se han producido cambios sustanciales en la normativa que regula el régimen de los convenios verticales. Básicamente, esta regulación se encuentra en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que completó la regulación inicial. También muchas CCAA, en varios casos algunas de las que más convenios suscriben, han regulado en los últimos años algún extremo del

régimen de esta técnica, por ejemplo, en sus Leyes de Gobierno y de la Administración o, incluso, a veces, en Circulares (entre otras, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Murcia, La Rioja, Madrid, Castilla-La Mancha, o Comunidad Valenciana). Dentro del marco estatal, nada obsta para que las CCAA hayan previsto –aunque con un grado de desarrollo dispar– extremos relativos a los órganos suscriptores, requisitos del procedimiento para la celebración de un convenio vertical, o la creación de un registro de convenios en la Comunidad. En este año, no se han producido nuevas reformas al respecto en la normativa autonómica, salvo en dos casos. Por una parte, en Murcia, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, ha aprobado un régimen específico para los convenios tanto verticales como horizontales (arts. 5 a 9). Esta regulación es objeto de un comentario específico en la crónica sobre Murcia del Profesor Garrarena. Por ello, valga sólo apuntar, en la misma línea que allí se señala, la notable atención que la ley dedica al tema, (como muestra su propia extensión, más de cinco artículos), y donde destacan como aspectos más novedosos la previsión de un régimen específico para los convenios que implican obligaciones financieras, así como sobre el seguimiento de la ejecución de los convenios suscritos. Más allá de ello, no se han adoptado tampoco otras iniciativas destacables, ni siquiera en aquellas CCAA donde todavía no existe ninguna regulación específica sobre este instrumento de colaboración. Por ejemplo, hay CCAA suscriptoras año tras año de una ingente cantidad de convenios, como Cataluña, donde, sin embargo, la única previsión sobre la actividad convencional se contiene en un decreto de estructura orgánica –justamente, aprobado en el 2004– que prevé un informe preceptivo de todos los proyectos de convenios por parte de la Dirección General de Relaciones Institucionales y la creación de un registro de convenios de colaboración y cooperación (Decreto 2/2004, de 7 de enero, de estructuración del Departamento de Relaciones Institucionales y de Participación, arts. 12.b) y 13 b)).

Un tema distinto es el relativo a la aplicación del marco normativo vigente. Sobre este particular en la crónica del año anterior se hicieron una serie de reflexiones con motivo del décimo aniversario de la entrada en vigor de la Ley 30/1992 que resultan igualmente válidas para el 2004. Respecto a la aplicación de la actual regulación, en este año es preciso llamar la atención sobre una serie de extremos. En primer término, en esta crónica se viene insistiendo en la necesidad de unificar la terminología para designar pactos que contienen pautas de orientación política y marcos generales de colaboración. La Ley 30/1992, tras su reforma en 1999, dispone que tales acuerdos deben designarse como Protocolos Generales (art. 6.4). Sin embargo, tales compromisos aparecen con nombres muy diversos (Convenio de colaboración-Protocolo General–, Protocolo General-Acuuerdo marco, o directamente se habla de Convenio marco en lugar de Protocolo General). Esta cuestión es de la mayor transcendencia, ya que afecta directamente a la naturaleza del pacto. El término de Protocolo General se debería reservar para acuerdos de naturaleza más bien política a concretar a través de convenios posteriores donde sí se especifican propiamente los compromisos efectivos –y no ya el deseo genérico de colaborar– de las partes firmantes. Por ello, sería conveniente designar a la figura con el nombre que expresamente le reserva la ley. En

estas crónicas también se insiste de forma recurrente en la necesidad de publicar los convenios en el BOE en el tiempo más breve posible. La Ley 30/1992 obliga a la publicación de los mismos (art. 8.2). No hay una regla en cuanto al plazo de tiempo que debe mediar entre la firma y la publicación. Sin embargo, ésta debería producirse en un tiempo razonable y así evitar episodios donde la demora es excesiva, hasta el punto de que pierde sentido la propia finalidad de la publicidad (por ejemplo, el convenio entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Aragón para el desarrollo de las actuaciones «Internet en la Escuela» fue firmado el 30 de julio de 2003 y publicado en el BOE 15 meses después).

Los convenios deben tener también un contenido mínimo (art. 6 Ley 30/1992). Hay extremos que deben figurar preceptivamente, como, por ejemplo, la competencia que ejerce cada parte (art. 6.2 b) Ley 30/1992). Se trata de un aspecto importante, pero que no siempre consta en muchos de los convenios suscritos. En otros casos, hay cuestiones que sin prescripción legal se han convertido en auténticas cláusulas de estilo. En el 2004, como en todos los años anteriores, aparece siempre una cláusula donde se acuerda que el convenio en cuestión queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 15 de junio), sin perjuicio de los principios y criterios contenidos en ella para resolver las lagunas que pudieran producirse. Esta cláusula se repite sistemáticamente, casi por inercia, en casi todos los convenios desde hace muchísimo tiempo. Sin embargo, cabe plantear si es adecuado prever para las relaciones intergubernamentales entre dos instancias –el Estado y las CCAA– que actúan en pie de igualdad, la aplicación supletoria de una norma que regula el régimen de contratación de la Administración Pública normalmente con particulares (entre otros, contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministros), y donde aquella suele reservarse poderes y prerrogativas especiales. Esta situación es insólita en el panorama comparado. En los países de nuestro entorno con un nivel de descentralización similar al del Estado autonómico (Alemania, Austria, Suiza o, incluso, Bélgica), rige sin problemas la aplicación supletoria a los convenios intergubernamentales de reglas del Derecho internacional (en concreto, los principios de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados). Aunque esta solución puede provocar reticencias en nuestro sistema, siempre con las modulaciones necesarias, no parece que haya duda de que, en la mayoría de los casos, podría resultar más adecuado, en atención a la naturaleza de los sujetos intervinientes y al contenido y régimen jurídico de los convenios, aplicar los principios de dicha norma a los convenios intergubernamentales en supuestos de laguna. Ciertamente, hay aspectos muy técnicos como, por ejemplo, las causas de extinción de un convenio o el procedimiento de adhesión al mismo, donde es muy difícil extraer algún principio de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, por supuesto, de los principios generales que rigen la contratación privada.

Principales actuaciones previstas

La actividad convencional en el 2004 se inscribe en la más absoluta continuidad de planes y programas anteriores. Por ello, las actuaciones pactadas son en la gran mayoría de los casos idénticas a las de otros años, hecha excepción de algunas poquísimas novedades.

a) Por primera vez, en el 2004, aparece un tipo de convenios para la *creación de una estructura administrativa en forma de red*, esto es, una estructura multicéntrica organizada en diversas unidades o nodos para realizar un proyecto común y coordinar actuaciones entre el Estado y las CCAA en esa materia. Se trata de dos relevantes convenios *ex novo* en el ámbito de la sanidad y de la investigación científica: por una parte, los convenios entre el Ministerio de Sanidad (a través uno de sus organismos, el Instituto de Salud Carlos III) y diversas CCAA para la creación de una Unidad de Medicina Tropical en la CA suscriptora como parte integrante de la Red Española de Unidades de Medicina Tropical (REUMT); y, por otro, diversos convenios entre el Ministerio de Sanidad (en unos casos, a través del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, y, en otros, a través del Instituto de Salud Carlos III) y algunas CCAA para la constitución de un Centro de Investigación en Medicina Regenerativa en la Comunidad firmante que funcione como un Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa.

Las enfermedades tropicales han experimentado un importante desarrollo en España a causa de la creciente movilidad internacional (incremento de los viajes de ocio al extranjero, adopción de niños de países exóticos, inmigración). Desde hacía tiempo, en especial en los últimos cuatro años, los profesionales sanitarios habían pedido al Ministerio de Sanidad y a las CCAA una mayor planificación para encarar estas patologías. En el 2001 se creó el Centro Nacional de Medicina Tropical, como centro del Instituto de Salud Carlos III (Orden de 27 de diciembre de 2001), para potenciar la investigación, la docencia y la asistencia en medicina tropical y otras patologías emergentes asociadas a la movilidad internacional a través de la creación de una Red Nacional de Unidades de Medicina Tropical. Para constituir dicha Red se han suscrito varios convenios, por el momento, con cinco CCAA (Cataluña, Islas Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Andalucía), por medio de los cuales se pretende reforzar el nexo de unión entre estructuras clínicas –ya existentes o por constituir– en diferentes CCAA. El Instituto de Salud Carlos III se compromete a ceder una serie de equipos y a prestar formación, y las CCAA firmantes a configurar una Unidad de Medicina Tropical, Unidad que se integrará en la mencionada Red. En este caso, el recurso a la técnica convencional para la creación de esa estructura multicéntrica permite respetar las competencias de cada parte en este ámbito, y, además, incrementar la eficacia de la Administración sanitaria en ese punto, pues se aprovecha todo el potencial material y humano que posee por separado cada instancia para mejorar la capacidad preventiva, asistencial y de investigación en estas «enfermedades importadas».

Los convenios para la constitución de un Centro de Investigación en Medicina Regenerativa en la Comunidad suscriptora que funcione como un Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa son otro buen ejemplo de convenios que sirven para crear una red de unidades en este caso en un campo tan novedoso como el de la investigación con células madre. La creación del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa ha sido posible gracias a un cambio legislativo que permite a los investigadores utilizar en determinados casos embriones congelados. Dado que diversas CCAA disponían de bancos de embriones, el interés en formalizar una colaboración sobre ese sector era obvio. Por el momento, esta acción cooperativa se ha articulado con tres CCAA (Cata-

luña, Andalucía y Comunidad Valenciana), justamente las Comunidades que se hallan a la vanguardia en la investigación sobre biomedicina en el Estado español. En los tres casos, el convenio ha sido la técnica elegida para articular esa colaboración, pero el proceso negociador ha sido distinto con cada una de ellas. El Centro de Investigación en Medicina Regenerativa de Barcelona (CIMRB) se gestó con la suscripción inicialmente de un convenio marco entre el Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa y Cataluña en marzo de 2004, donde las partes acordaron de forma genérica el interés en impulsar la constitución de dicho organismo. Ese compromiso se concretó poco después con la firma de un convenio en julio de este mismo año entre el Ministerio de Sanidad y dicha Comunidad, por el que se creaba el Centro de Investigación como Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa. Allí se especificaban los compromisos de las partes, en particular, las aportaciones financieras para la constitución y funcionamiento de dicho centro. El mismo día en que se suscribía este convenio con Cataluña, se firmaba otro convenio entre el Ministerio de Sanidad y Andalucía para la puesta en funcionamiento del Banco Nacional de Líneas Celulares, ubicado en Granada, y llamado a convertirse también en nodo del conjunto de la investigación a desarrollar en esta materia en el Estado español. En los dos convenios suscritos con Cataluña y Andalucía, el Instituto de Salud Carlos III y las CCAA firmantes se han comprometido a aportar una financiación cada uno de ellos de 9 millones de euros hasta el 2008. Buena prueba de la importancia que se ha querido dar a estos convenios es que la firma de ambos textos ha sido presidida por la Ministra de Sanidad y por los Presidentes de las Comunidades suscriptoras. También gran parte de la prensa española se ha hecho eco del anuncio de la creación de estos Centros de Investigación (y raramente la suscripción de un convenio entre el Estado y una CA es objeto de un seguimiento informativo tan amplio). Por su parte, el proceso negociador con la Comunidad Valenciana se ha dilatado algo más que en los casos anteriores. Si bien en marzo del 2003 se firmó un convenio marco entre el Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa y la Comunidad Valenciana para la investigación en Medicina Regenerativa y creación del Centro de Valencia como Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, la suscripción final del convenio que debía constituir dicho centro no se ha autorizado hasta el 30 de diciembre del 2004 (fecha en que se ha producido su aprobación por el Consejo de Ministros). El objetivo de este convenio es la realización de proyectos de investigación en este campo y la puesta en funcionamiento del nodo del Banco Nacional de Líneas Celulares en esta Comunidad. Al igual que en los convenios con Cataluña y Andalucía, el Instituto de Salud Carlos III destinará 9 millones de euros hasta el 2008 y la Generalidad Valenciana la misma cantidad (Información del Ministerio de Sanidad en nota de prensa, <http://www.msc.es>). Estos convenios con Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana son de suma importancia por un doble motivo. Por una parte, el propio sector sobre el que se proyecta la actividad convencional –la investigación con células madre– abre un nuevo campo cooperativo entre el Estado y las CCAA de indudable futuro. Más allá de ello, cabe destacar la importante y novedosa función que desempeña el convenio para establecer el inicio de redes de investigación en España en el ámbito de la Medicina Regenerativa, integrando equipos y centros de investigación que reúnan los mayores requisitos de calidad y rigor científicos.

b) La gran mayoría de convenios en el 2004 sirve para el *desarrollo de planes o programas generales*. Por lo común, se trata de ámbitos donde el Estado y las CCAA deben trabajar conjuntamente de forma muy intensa, ya que las dos instancias tienen competencias para intervenir. Ello es especialmente patente en sectores transversales donde están implicados múltiples títulos competenciales.

Uno de estos ámbitos es Internet y la implantación de la Sociedad de la información. En la crónica del año pasado ya se daba cuenta de la importancia que estaba asumiendo la colaboración en este sector. Si en el 2003 aparecían por primera vez convenios-tipo relacionados con la implantación de las nuevas tecnologías de la comunicación, en el 2004 se asiste a una clara consolidación de dichos programas. Ciertamente, estos convenios no son una novedad este año, pero están tomando una envergadura que debe ser destacada. Se trata de tres convenios suscritos por varias CCAA para implantar el uso de Internet, que desarrollan los Programas «Internet en la Escuela», «Internet para todos» y «Ciudades Digitales». Tal como se señalaba en la crónica del pasado año, estos tres Programas se enmarcan dentro del Plan Info XXI, un plan de fomento de las nuevas tecnologías aprobado por el Gobierno español, hoy sustituido por el Plan España.es. Dichos programas traen causa –son el equivalente a escala estatal– de la iniciativa *e-Europe*, un plan global de la Unión Europea para promover la utilización de la Red desde diversos frentes. Junto a ellos, este año aparece también un convenio singular, pero que merece ser comentado. Se trata del convenio marco entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Generalidad de Cataluña y la Fundación para la *Universitat Oberta de Catalunya* para el impulso de las actividades del *Internet Interdisciplinary Institute* (IN3).

Este último convenio no es un convenio-tipo, sino, como se ha señalado un convenio formalizado para realizar un proyecto específico exclusivamente entre dichas partes. El objetivo del mismo es fomentar y consolidar las actividades de investigación que viene realizando el *Internet Interdisciplinary Institute*, un Instituto de ámbito internacional, creado por la *Universitat Oberta de Catalunya*, que funciona como un centro especializado dedicado a la investigación multidisciplinar de los efectos de las nuevas tecnologías, en especial Internet, sobre la sociedad. Este convenio presenta algunas peculiaridades. En cuanto a las partes suscriptoras, destaca la presencia, junto al Ministerio y la CA, de una Fundación (la *Fundació per la Universitat Oberta de Catalunya*), cuya participación se justifica en cuanto dicha Universidad es una institución pionera en la investigación de las nuevas tecnologías y el Instituto dependiente de la misma puede proporcionar la necesaria perspectiva interdisciplinar que precisa este campo. En cuanto a su naturaleza, es importante destacar que se trata de un convenio marco, esto es, un acuerdo a través del cual las partes sólo pretenden fijar un esquema de colaboración que deberá concretarse en un futuro a través de convenios específicos trienales, donde deberán establecerse los compromisos detallados de las partes, así como el plan de trabajo de dicho Instituto. Este texto puede ser, pues, el germen de una colaboración convencional posterior.

Los tres grandes Programas para la implantación de Internet («Internet en la Escuela», «Internet para todos» y «Ciudades digitales») fueron objeto de un comentario específico en la crónica del año pasado, de modo que aquí sólo se exa-

minará de forma muy breve su desarrollo en el 2004, con especial atención al Programa de «Ciudades Digitales». En el 2004 la iniciativa «Internet en la Escuela» se ha concretado mediante convenios específicos firmados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y diversas CCAA (en concreto, este año, por 10 CCAA). Se trata de un convenio-tipo o de suscripción múltiple donde se detallan dos grandes bloques de acciones a realizar (por un lado, acciones para generar recursos multimedia interactivos que sean accesibles por Internet para la Educación Primaria, Secundaria Obligatoria, Formación Profesional, Bachillerato y lenguas extranjeras; y, por otro, acciones de formación del profesorado en las nuevas tecnologías y el uso pedagógico de las mismas). Se prevé una cofinanciación entre el Estado y la CA para ejecutar tales acciones. Asimismo, la iniciativa «Internet para todos» para la educación de los ciudadanos en las nuevas tecnologías, premisa clave para el acceso y el uso masivo de Internet, se ha desarrollado a través de la técnica convencional. Se trata de una iniciativa que, por el momento, sólo se ha formalizado entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Región de Murcia, pero que puede generalizarse a otras CCAA (ya en el 2003 fue suscrita también sólo por Murcia y, por tanto, esta misma CA repite en el 2004). Se trata de un convenio para la coordinación de actuaciones que faciliten el acceso de los ciudadanos a la Sociedad de la información, donde se pactan acciones de cariz diverso (materiales formativos, difusión de acciones de alfabetización, o un módulo de 15 horas subvencionado por el Ministerio para que el ciudadano no experimentado se familiarice con Internet).

El Programa «Ciudades Digitales» es, sin duda, el más importante en la colaboración para el fomento e implantación de las nuevas tecnologías. Este programa –inscrito también dentro del Programa España.es (y anteriormente el Plan Info XXI), así como del *e-Europe*– pretende promover y afianzar la Sociedad de la información en un entorno local, basándose en redes de telecomunicaciones de alta velocidad. A fin de mostrar los beneficios que pueden conseguirse con Internet, el programa persigue desarrollar una serie de experiencias piloto, cuyos resultados se puedan extrapolar a otros municipios. El objetivo es llevar a cabo un proyecto de implantación de una Ciudad Digital en cada Comunidad y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Las ciudades son seleccionadas en la actualidad por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (antes por el Ministerio de Ciencia y Tecnología), con un informe de la CA. Este programa se ha presentado a todas las CCAA y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El instrumento para desarrollarlo es un convenio entre el Ministerio y la CA en cuestión. Se trata de un convenio-tipo, donde las actuaciones a desarrollar se ajustan con cada una de las CCAA firmantes. Se trata de convenios donde se pacta una auténtica acción global sobre este sector, pues las áreas de actuación abarcan casi todos los temas relacionados con la Sociedad de la información (en particular, los relacionados con teleadministración, comercio electrónico, teletrabajo, teleformación, telemedicina, o aplicaciones telemáticas para colectivos especiales, como la tercera edad). Correlativamente, si se trata de una acción integral, los tipos de acciones son también de cariz muy diverso (mejoras en las redes de telecomunicaciones, adquisición de equipos y programas, sensibilización e incentivación para conectar a la población, promoción de iniciativas sobre el comercio electrónico y el teletrabajo, o proyección del propio programa). En el último

trimestre de 2003 aparecieron los primeros convenios de este tipo suscritos por cinco CCAA (Madrid, Comunidad Valenciana, Ceuta, Castilla y León, Murcia). En el 2004 se han publicado 9 convenios más que se han formalizado entre el Estado y una CA para la realización del proyecto de Ciudad Digital (en Cantabria, en Astillero y actuaciones complementarias en el municipio de Torrelavega y en la comarca de Liébana; en Melilla, en la Ciudad de Melilla; en Canarias, en la Isla de La Palma; en Cataluña, en la Comarca de l'Alt Urgell (Seu d'Urgell) y actuaciones complementarias en Ribes de Freser (Vall de Ribes), en la Comarca del Pla de l'Estany y en los municipios de Callús y Amposta; en La Rioja, en la Comarca de La Rioja Baja; en el Principado de Asturias, en Avilés y actuaciones complementarias en el Concejo de Carreño (Candás); en Islas Baleares, en Calvià y actuaciones complementarias en Formentera y la Mancomunidad del Nord; en Castilla-La Mancha, en los municipios de Cuenca, Alcázar de San Juan, Miguelurra y Tomelloso; y, en Aragón, en Teruel). Estos convenios no sólo son importantes por el tipo de acción integral que representan, sino también por los ingentes compromisos financieros previstos para su desarrollo. El presupuesto total para los proyectos en marcha asciende a la nada despreciable cantidad total de 111.286.000 euros. La sola financiación asociada al programa Ciudad Digital en cada CA también es altamente significativa de su envergadura: por ejemplo, la cantidad más baja que se prevé son 3.000.000 euros (caso de la Ciudad Autónoma de Melilla) y la más elevada asciende a más de 13.000.000 euros (en Castilla-La Mancha). El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aporta al Programa un total más de 50.000.000 euros. En el caso de que los proyectos se realicen en zonas consideradas por la Unión Europea como Objetivo 1 (las más desfavorecidas), las aportaciones del Ministerio tienen un retorno del 50% de fondos FEDER dentro del Programa Operativo de la Sociedad de la información 2000-2006. Las CCAA (junto a entes locales) contribuyen con una aportación igual o superior a la del Ministerio. Además, también participan entidades privadas (tales como operadores de telecomunicaciones, o entidades financieras). Ciertamente, la aparición de este programa se produjo ya, como se ha visto, el año pasado, pero la mayor parte de convenios con transferencias de fondos para estas actuaciones se han registrado en el 2004. Por ello, y por la relevancia de este tipo de acción, constituyen uno de los convenios más destacados en este año.

c) Los convenios también han servido en el 2004 para *racionalizar recursos y compensar cargas*. Se trata de una función habitual de muchos convenios. Entre ellos, destacan los dos convenios multilaterales que constan en este año para acometer un proyecto común y financiarlo.

Por una parte, aparece el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y dos CCAA, Murcia y la Comunidad Valencia (una, a través del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario-IMIDA, y, otra, mediante el Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias-IVIDA), suscrito para realizar un proyecto sobre búsqueda de alternativas al bromuro de metilo, una sustancia que se utiliza como fumigante y que agota la capa de ozono. El objeto de este convenio es ampliar un proyecto de investigación en marcha donde ya participaban el Estado y las dos CCAA implicadas (un proyecto entre el CSIC, el IMIDA y el

IVIDA formalizado también mediante un convenio cuya duración se estableció desde el año 1997 hasta el 2002). Se trata, pues, de dar continuidad a un proyecto previo, uniendo esfuerzos con personal cualificado de las dos CCAA participantes y cofinanciando los gastos derivados de dicho proyecto. Ello significa que esa cooperación ha sido positiva, pues vuelve a renovarse para fines semejantes. Además, estos proyectos en materia de investigación agraria –proyectos sumamente técnicos– se están revelando como un ámbito propicio para la escasa colaboración multilateral que hay en nuestro sistema y que podría generalizarse en casos similares (de hecho, además, de la renovación de este proyecto sobre el bromuro, en el 2001 ya se registró un convenio multilateral entre el INIA, la Comunidad Valenciana y Andalucía, a través de sus Institutos equivalentes, pero en ese caso para un proyecto de investigación sobre variedades frutales).

La racionalización de recursos es también uno de los objetivos del otro convenio multilateral formalizado en el 2004. Se trata del convenio marco entre el Instituto de Salud Carlos III y tres CCAA (Galicia, Cataluña y Aragón) para el mantenimiento de un Centro Colaborador Español del Instituto australiano Joanna Briggs. Este Instituto es una de las instituciones más importantes en el ámbito de la investigación en temas de enfermería (en concreto, en términos técnicos, sobre investigación relativa a cuidados de salud y de la práctica clínica basada en la evidencia). Ser centro colaborador del Instituto Joanna Briggs comporta numerosas ventajas, tales como el reconocimiento de ser miembro colaborador, tener acceso a los recursos y publicaciones de dicho Instituto y mantenerse a la cabeza en materia de investigación en enfermería. En concreto, el Centro Colaborador Español sería el tercero creado en Europa y una puerta a todos los países de habla hispana. Las razones que han impulsado la suscripción multilateral de este convenio son diversas. Tal como se señalaba, uno de los motivos principales es compensar las cargas que genera el funcionamiento del Centro Colaborador Español (así, el Instituto de Salud Carlos III aporta un 42%, cada CA participante con un 19%). Más allá de ello, el convenio se ha firmado con carácter multilateral entre el Estado y las CCAA a fin de que dicho Centro Colaborador tuviera una representación verdaderamente estatal. Por ello, la firma del convenio se abrió a todas aquellas CCAA que pudieran estar interesadas. Inicialmente, el texto ha sido suscrito por las tres CCAA mencionadas, pero se permite la adhesión de nuevas partes. De hecho, se prevé la incorporación del Principado de Asturias, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia, ya que el convenio tiene una vigencia anual y cada renovación puede aprovecharse para incorporar a nuevas CCAA interesadas en participar en este proyecto (Información facilitada por el Instituto de Salud Carlos III). Más allá de la propia suscripción multilateral de este convenio –un dato ya de por sí importante en nuestro sistema–, hay que destacar las ventajas que aporta una iniciativa como ésta no sólo para compartir costes, sino muy especialmente para integrar a las CCAA en ese proyecto y, con ello, darles una representación y una participación en la creación un Centro Colaborador Español de un Instituto internacional.

d) Dentro del volumen de convenios registrados en el 2004, aquellos que sirven para formalizar *encomiendas de gestión* siguen siendo bastante excepcionales. Habitualmente, en esta crónica se presta una atención específica a dicho tipo de convenios, ya que se trata de una figura expresamente prevista en la Ley

30/1992 (art. 15.4). Tales convenios se formalizan entre el Estado y las CCAA para pactar que una instancia realice actividades de carácter material, técnico o de servicios que, en realidad, corresponderían a la otra, por razones de eficacia o cuando se carezcan de los medios técnicos necesarios para su desempeño. La parte que encomienda determinadas actividades acepta que quien asume la encomienda de gestión realice las acciones pactadas, pero, en ningún caso, se produce la cesión de titularidad de la competencia.

En el 2004, el Estado (a través de la Confederación Hidrográfica del Norte) y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias han suscrito dos convenios de encomienda de gestión para la explotación integral, mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras del sistema general de determinadas cuencas y tramos fluviales. Se trata de dos textos donde se pactan las mismas acciones, pero en ámbitos geográficos diversos (en un caso, la cuenca de los ríos Nalón y Caudal, y, en otro, la ría de Avilés). A través de estos convenios, la Comunidad suscriptora acepta la encomienda de gestión y, por tanto, se compromete a realizar las actividades referidas. El año 2004 vuelve a mostrar la implantación de estos convenios en materia de explotación de obras hidráulicas, un sector donde de forma recurrente la técnica convencional sirve para formalizar encomiendas de gestión. La propia Ley de Aguas prevé que en estos casos la encomienda de gestión pueda realizarse a través de una relación jurídica de carácter bilateral (art. 124).

e) A diferencia de otros años, son muy pocos los convenios que se han formalizado para la *creación de consorcios*. En el 2004, este instrumento ha servido: por una parte, para dar continuidad a un régimen consorcional ya existente, el Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamiento de Teatros de Madrid; y, por otro lado, para constituir un nuevo órgano común, el Consorcio del Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana.

En el primer caso, se trata de un convenio suscrito a tres bandas entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la Comunidad Autónoma de Madrid y, además, el Ayuntamiento de Madrid a través del cual se prorroga (por tres años más) un convenio formalizado en 1994 entre las mismas partes para la creación del Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamiento de Teatros de Madrid. Dicha prórroga representa dar continuidad a un régimen consorcial que funciona desde hace diez años, lo que denota que la valoración que se ha hecho de esa cooperación es positiva, toda vez que se desea proseguir con la misma. El recurso a la técnica convencional en este caso confirma también una tendencia que se observa año tras año y es que la constitución de consorcios a través de convenios entre el Estado y las CCAA aparece ligada habitualmente a acciones de carácter cultural, y en particular, a actuaciones relacionadas con el sector teatral.

Propiamente, el único convenio que en el 2004 crea un consorcio *ex novo* es el suscrito entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Junta de Castilla y León sobre constitución del Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana. Este nuevo consorcio orienta su actividad a la investigación en materia de paleontología humana, un sector de importancia creciente en nuestro país a la vista de los hallazgos encontrados y su potencial (claramente, el caso de la Sierra de Atapuerca). De nuevo, un convenio bilateral entre el Estado y una CA se ha con-

vertido en la base jurídica para la creación de este régimen consorcial. Dicho convenio trae causa de un Protocolo General previo entre las mismas partes donde éstas habían manifestado la intención de crear dicho consorcio, lo que muestra como una decisión cooperativa previa ha generado más colaboración. En el convenio se pacta la cofinanciación de este nuevo Centro por parte de las dos Administraciones implicadas (en una distribución plurianual hasta el 2007). Tal como es habitual en nuestro sistema, igual que en otros casos, los Estatutos del Consorcio –pieza clave de su régimen jurídico– figuran en un Anexo al convenio, donde se detallan sus órganos de gobierno y de administración, su régimen de funcionamiento, económico y de personal, el procedimiento de modificación de los Estatutos, o bien la propia disolución del Consorcio.

En la línea de años anteriores, cabe destacar una vez más el hecho de que los convenios verticales se estén implantando como una vía para la constitución de consorcios. Anualmente, el recurso a la técnica convencional como instrumento para constituir estas organizaciones comunes cuantitativamente no es muy importante. Sin embargo, cada año se registra algún convenio de este estilo. Por ello, en nuestro sistema, hay ya un importante número de regímenes consorciales en virtud de convenios entre el Estado y las CCAA, hasta el punto de que se está creando un tercer nivel administrativo formado por ese conjunto de consorcios, de órganos comunes, creados al menos por dos Administraciones. Los ámbitos donde la técnica convencional se utiliza para constituir consorcios también se consolidan. El sector cultural es ya un clásico, pero el 2004 –en la línea del año pasado– confirma que también la investigación científica y técnica aparece como un ámbito propicio para articular regímenes consorciales por vía convencional.

Sectores de la actividad convencional

El hecho de que la mayoría de los convenios respondan a convenios-tipo previos significa también que esta técnica de colaboración se ha convertido en un instrumento para desarrollar y financiar auténticos programas en determinados sectores de la acción pública donde pueden participar todas o la mayoría de las CCAA. Siguiendo la línea de otros años, sólo una pequeña parte de los convenios en el 2004 se ha celebrado para encarar problemas particulares de una Comunidad (por ejemplo, convenios para un plan de atención psicosocial integral a las víctimas del atentado terrorista del pasado 11 de marzo, o sobre ayudas para los daños ocasionados por lluvias y temporales). Además, la actividad convencional se halla muy sectorializada, esto es, responde a planes y programas conjuntos que se proyectan en ámbitos muy concretos. Los datos que arroja el 2004 confirman claramente este extremo. Hay cuatro sectores (servicios sociales, educación, sanidad y agricultura) que concentran ellos solos casi el 70% de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA. Justamente, se trata de los mismos ámbitos donde también en el pasado año se suscribían un mayor número de convenios (*vid.* Gráficos núms. 3 y 4).

De nuevo, el sector de servicios sociales acapara más de un tercio de todos los convenios verticales formalizados (227, casi el 40% sobre el número total). La actividad convencional en este sector trae causa de una docena de convenios-tipo

que desarrollan planes generales en dicho campo. Se trata de programas «clásicos», algunos con mayor trayectoria temporal que otros. No hay, pues, ninguna novedad en dicho ámbito. Estos programas pueden tener un carácter transversal, como, por ejemplo, el relativo al desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales (el de mayor significación financiera en este campo). Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de programas sectoriales que intervienen en diferentes frentes de la acción social: actuaciones específicamente dirigidas a mujeres, voluntariado, protección de la familia, juventud, inmigración, o bien colectivos desfavorecidos (prevención de la marginación del pueblo gitano, protección de la tercera edad, protección de la infancia, menores en situación de dificultad social, o atención a personas con discapacidad). El *modus operandi* cooperativo en el ámbito de los servicios sociales es el exponente más claro de la actividad convencional en nuestro país. La articulación de todos estos programas se ha realizado siempre a través de un convenio-tipo del que han surgido convenios bilaterales entre el Estado y cada CA. Pero la formalización de estos convenios en su momento no ha agotado ese proceso cooperativo, ya que Protocolos adicionales, Addendas y convenios de modificación o de desarrollo correspondientes al 2004 –cuyo único contenido es, a veces, la aportación de las partes– se encargan de dar continuidad a ese programa.

En el ámbito de educación (69 convenios, un 12%), segundo gran sector de la actividad convencional este año, tampoco hay grandes novedades. El convenio-tipo sobre el programa «Internet en la Escuela» para promover la utilización de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos educativos, así como el suscrito para llevar a cabo la iniciativa «Internet para todos», han sido ya comentados. Dentro de este campo, se incluyen habitualmente también los sectores de investigación y deportes. En el primero de ellos, representan una importantísima novedad los convenios formalizados para el desarrollo de acciones investigadoras en materia de Medicina Regenerativa, objeto de una atención específica en esta crónica. Asimismo, este año destaca el convenio bilateral (Estado-Castilla y León) para el Consorcio del Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana, también ya examinado, por la propia relevancia de este centro, así como por la utilización de la técnica convencional en un ámbito relativamente nuevo, como investigación, para crear regímenes consorciales. Por lo demás, el grueso de la cooperación se centra, un año más, en los múltiples convenios que ha suscrito el Consejo Superior de Deportes y distintas CCAA para sufragar los gastos de gestión, equipamiento e infraestructura en centros deportivos especializados y de alto rendimiento ubicados en las CCAA suscriptoras.

El sector de sanidad (61 convenios, un 10'6%) sigue siendo un campo propicio para la colaboración convencional. La actividad cooperativa en este ámbito responde también a varios convenios-tipos, sobre todo aquellos donde participan mutualidades de funcionarios (en particular, MUFACE) y varias CCAA, y también los suscritos por el Instituto de Salud Carlos III y algunas CCAA. En el primer caso, se trata de addendas y prórrogas para el 2004 donde dichas mutualidades conciertan con las CCAA firmantes programas de larga implantación (por ejemplo, para la prestación de funciones de asesoramiento e informe, o en materia de prestaciones sanitarias en zonas rurales). El Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad, figura también como parte en varios convenios verticales,

entre los que destacan un programa general de promoción del uso racional de los medicamentos (novedad en el 2003) y los convenios, ya comentados, que han aparecido por primera vez este año, para la creación de Unidades de Medicina Tropical, ubicadas en una CA, como parte integrante de la Red Española de Unidades de Medicina Tropical. Más allá de ello, hay que señalar que, en el 2004, han desaparecido los convenios en materia de farmacovigilancia (por lo menos, de momento), un programa clásico, que venía funcionando desde hacía más de veinte años.

Pasando al ámbito de agricultura (incluye ganadería y pesca), el recurso a la colaboración convencional ha experimentado un notable retroceso, pues casi se registran la mitad de convenios que en el 2003 en dicho ámbito (37 convenios, un 6'45%). En efecto, en este año, no han tenido continuidad programas sobre todo en materia de ganadería que habían propiciado una ingente colaboración convencional (convenios para erradicar la epidemia de las llamadas «vacas locas», o para la enfermedad de Aujeszky). En el 2004, los convenios en el sector agrícola, se circunscriben a programas ya clásicos, con una vigencia anual relativos a la cofinanciación de acciones sumamente técnicas, tales como trabajos de control asistido por teledetección de superficies de determinados regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos, o para la creación de un sistema de información geográfica de identificación de parcelas agrícolas. En este año, también se da continuidad a diversos convenios para el tratamiento de datos derivados de la gestión de ayudas financiadas con fondos estructurales de la Unión. Asimismo, durante el 2004, aparecen convenios para realizar proyectos de investigación en materia agraria, ya conocidos en otros años, entre los que destaca el relativo a usos alternativos al bromuro de metilo, que ha sido formalizado entre el INIA y algunas CCAA, bilateralmente, y, también de una forma multilateral (con la Comunidad Valenciana y Murcia), en los términos que ya se han comentado.

En el ámbito de estadística (30 convenios, un 5'2%), los convenios siguen teniendo un papel, pero lejos del desempeñado hace sólo cuatro años, donde servían para articular múltiples proyectos (por ejemplo, estadísticas de bibliotecas, encuestas en el sector transporte, encuestas en el sector comercial, encuestas en el sector turístico, o censos de población y viviendas). En el 2004, en la línea de los dos últimos años, sólo aparecen tres acciones en esta materia. Por una parte, de nuevo, se ha formalizado la addenda a un convenio también ya largamente conocido, como es el suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria. Más allá de ello, constan dos iniciativas relacionadas con las nuevas tecnologías: la encuesta sobre equipamiento y uso de TICS en los hogares, y la encuesta sobre el uso de tecnologías de la información y de la comunicación y del comercio electrónico en las empresas en el ámbito territorial de la CA. Se trata de dos convenios-tipo susceptibles, por tanto, de ser suscritos por varias o todas las CCAA, a través de los cuales se articulan dos proyectos incluidos en el Plan Estadístico Nacional 2001-2004, un ejemplo más de cómo la colaboración convencional en nuestro sistema arranca de planes y programas generales.

Un sector donde también viene siendo habitual el recurso a los convenios verticales es medio ambiente (28 convenios, un 4'8%). En este ámbito tampoco se

registran novedades. La gran mayoría de los convenios dan continuidad a un plan general previo. En unos casos, dichos convenios responden a un convenio-tipo. Se trata del caso del convenio marco entre el Ministerio de Medio Ambiente y diversas CCAA sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, para la ejecución conjunta de actuaciones de protección y regeneración del entorno natural cofinanciadas con fondos FEDER, o sobre actuaciones del Plan Forestal español. En otros casos, los convenios en este sector no obedecen a un convenio-patrón, sino que sirven para ejecutar acciones singulares en una Comunidad, aunque siempre dentro de una decisión cooperativa previa. En este supuesto, se inscriben los numerosos convenios bilaterales entre el Ministerio de Medio Ambiente (a través de la Confederación Hidrográfica del Norte) y la Comunidad del Principado de Asturias. Ambas partes suscribieron en el 2003 un Protocolo General en orden al desarrollo de actuaciones del Plan Hidrológico-Forestal y de Restauración de Cauces y Enclaves Naturales en Asturias. En el 2004, el desarrollo de ese Protocolo se ha concretado en una docena de convenios específicos entre las mismas partes para recuperar zonas de singular valor ecológico relacionadas con el medio ambiente fluvial. A la vista de la actividad convencional en medio ambiente, no es exagerado afirmar que la colaboración entre el Estado y las CCAA es una pieza clave en las políticas medioambientales, y, claramente, en materia hidrológica.

Una relevancia mucho menor revisten ya otros sectores. Así, en el 2004, los convenios en el ámbito de las Administraciones Públicas (19 convenios, un 3'3%) se ciñen casi exclusivamente a aquellos que desarrollan anualmente planes de formación continua acogidos al III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas. Una importancia también residual tienen en este año los convenios en el sector comercio (16 convenios, un 2'8%), donde este instrumento sirve para desarrollar el Plan Marco de Modernización del Comercio Interior, un programa ya conocido en años anteriores, donde participan la mayoría de las CCAA, y que persigue, entre otros objetivos, incrementar la competencia entre los mercados minoristas, o mejorar la distribución espacial de la oferta comercial. Al mismo nivel, se sitúa el sector de turismo (16 convenios, un 2'8%), donde este año el recurso a la técnica convencional experimenta un notable retroceso respecto a ocasiones anteriores. En este campo, tampoco hay novedades. Los convenios sirven para concretizar acciones –y su financiación– que se inscriben dentro de dos conocidos planes: por un lado, el Plan de Dinamización Turística, que se dirige a potenciar destinos turísticos emergentes; o bien el Plan de Excelencia Turística, que persigue la recuperación de destinos consolidados. Dichos planes se desarrollan cada año a través de convenios firmados a tres bandas entre el Estado, las CCAA, municipios e, incluso, a veces, actores privados. El sector de la cultura se mantiene estable en el 2004 respecto al año anterior (13 convenios, 2'3%). Tal y como viene siendo habitual, el recurso a la técnica convencional en este ámbito no sirve normalmente para desarrollar convenios-tipo, sino acciones singulares (por ejemplo, el ya comentado convenio para el Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamiento de Teatros de Madrid). Una excepción es el convenio entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y diversas CCAA para la explotación conjunta de una aplicación informática de gestión museográfica llamada DOMUS. Se trata de uno de los pocos convenios que, en este año,

presentan como contenido principal el auxilio, pues sirve para facilitar la catalogación, y, con ello, un mayor y mejor intercambio de información entre museos e instituciones culturales. La vivienda (12 convenios, un 2%) fue uno de los sectores más prolíficos para la suscripción de convenios, pero desde hace varios años su importancia se ha visto muy reducida, hasta el punto de que este instrumento sólo se ha utilizado en el 2004 para dar continuidad a un programa clásico, «Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler», o bien para llevar a cabo acciones con carácter singular, como cofinanciar promociones de vivienda pública en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En el sector trabajo (9 convenios, un 1'57%), se han suscrito convenios (con Murcia y La Rioja) para acabar de articular los trasposos de funciones y servicios realizados a esas dos CCAA sobre todo en materia de gestión de empleo y prestaciones de desempleo. Más allá de ello, hay sectores todavía mucho más residuales que los anteriores, pero que es preciso sacar a colación dada la relevancia de las acciones pactadas. Así, en el campo de tecnología los convenios están teniendo, como se ha comentado, un papel clave con el ambicioso Programa «Ciudades Digitales». También un buen número de convenios se han registrado en materia de patrimonio histórico, donde se han acordado importantes actuaciones de rehabilitación (por ejemplo, en restos arqueológicos, archivos históricos, o castillos), así como, por supuesto, la financiación de las mismas.

Convenios entre Comunidades Autónomas

En la tónica del año anterior, tampoco en el 2004 se ha celebrado ningún convenio entre CCAA a los efectos del artículo 145.2 CE. Ello confirma la escasa predisposición de las CCAA a formalizar en nuestro sistema la colaboración entre ellas a través de esta técnica. Sobre las causas de esa situación lo único que puede decirse es que obedecen a factores de índole bien diversa (dinámicas administrativas, cultura política, o excesiva rigidez procedimental de este instrumento). Nuevamente, pues, la crónica del 2004 vuelve a ser una crónica sobre oportunidades perdidas, ya que los convenios horizontales, como se ha puesto de manifiesto de forma recurrente, pueden ser una técnica útil para potenciar las propias competencias autonómicas e incrementar la eficacia de la acción pública.

Ahora bien, el hecho de que este año no haya convenios entre CCAA, no significa que la cooperación horizontal no exista. Al contrario, durante el 2004, consta la suscripción de varios Protocolos de colaboración. El seguimiento de este tipo de acuerdos no siempre es fácil, ya que normalmente no son objeto de publicación en los medios oficiales, pero en algunos casos sí son noticia en los medios de comunicación. Al respecto, la prensa se ha hecho eco de estas vías cooperativas de una forma destacada, por lo menos, en cuatro casos.

Por una parte, dos de estos Protocolos están directamente relacionados con la Copa América, un acontecimiento deportivo muy importante a celebrar en Valencia en el 2007 que promete una gran repercusión social, económica y mediática. A tal efecto, la Comunidad Valenciana y Galicia, firmaron el 4 de febrero de 2004, un Protocolo de colaboración con motivo de la celebración de la Vuelta al Mundo de Vela y de la Copa América. A través del mismo, ambas CCAA pretenden sumar esfuerzos para consolidarse como grandes referencias en el turismo

náutico, aprovechando dos acontecimientos que pueden suponer un empuje extraordinario, la salida de Galicia de la Vuelta al Mundo de Vela –*Volvo Ocean Race*– en el 2005 y la celebración de la Copa América en Valencia en el 2007 (Fuente: *Las Provincias. Digital*, <http://canales.lasprovincias.es>). Más allá de este texto, el 15 de junio de 2004 también se firmaba un Protocolo de colaboración entre la propia Comunidad Valenciana y Madrid con objeto de prestarse colaboración y apoyo mutuo para la Copa América 2007 y para la candidatura madrileña de los Juegos Olímpicos de 2012. Este Protocolo se enmarcaría dentro de la cumbre entre los Presidentes de las dos Comunidades firmantes, Francisco Camps y Esperanza Aguirre, celebrada en Valencia en julio de este año. Las acciones pactadas en el mismo pasarían por el intercambio de estrategias y por la celebración este año de dos exposiciones temporales en Madrid y en Valencia sobre los dos eventos deportivos (Fuente: *Levante. El Mercantil Valenciano* en <http://www.levante-emv.es>).

Poco después, se formalizó el Protocolo de colaboración entre la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, y Madrid, suscrito en Palma el 12 de julio de 2004, en materia de comunicaciones para la creación de un eje Madrid-Valencia-Islas que pueda producir sinergias que incidan en la actividad económica, social y comercial de cada Comunidad. La firma de este Protocolo se produjo con motivo de la cumbre que mantuvieron en dicha fecha los Presidentes de las tres CCAA suscriptoras. Este pacto, al igual que el anterior suscrito sólo entre la Comunidad Valenciana y Madrid, se inscribe dentro de lo que las propias CCAA firmantes han denominado –y así se refleja en los medios de comunicación– el «eje de la prosperidad». Esto es, el propósito de impulsar una colaboración más intensa entre esas tres CCAA, que forman en el mapa del Estado español una línea horizontal de crecimiento y que expresan, a través de estos instrumentos cooperativos, su intención de estrechar lazos para conseguir unidas más cosas que por separado (Fuente: *elmundo-eldia.com* en <http://www.elmundo-eldia.com>).

Más allá de estos casos, consta la formalización de un Protocolo de colaboración entre la Comunidad Valenciana, nuevamente, y Castilla y León en materia cultural para la promoción conjunta de la Ruta del Cid, el V Centenario de la muerte de Colón y el yacimiento de Atapuerca. Se trata de un acuerdo ambicioso, suscrito en Palencia (Frómista), el 10 julio de 2004, donde se ha pactado la necesidad de cooperar para llevar a cabo importantes acciones de cariz diverso. Uno de los principales compromisos tiene que ver con la Ruta de El Cid Campeador que va de Burgos a Valencia y que pasa por potenciar la ruta a través de la recuperación de patrimonio, y especialmente de conjuntos históricos. También se ha acordado el compromiso de recuperar y potenciar la ruta valenciana hacia el Camino de Santiago para permitir el aumento del número de peregrinos que atraviesan la Comunidad de Castilla y León desde la Comunidad Valenciana. Asimismo, se ha pactado la celebración de diferentes exposiciones en la Comunidad Valenciana, entre las que destaca una en el 2006 con motivo del V Centenario de la muerte de Cristóbal Colón, actividad que servirá como preludeo de la celebración de la Copa América de Vela en la capital valenciana (Fuente: *Europa Press*, en <http://www.lukor.com>).

Por lo pronto, la existencia de estos protocolos corrobora que la necesidad de colaboración entre CCAA existe, que la cooperación entre ellas se produce, y que

se está formalizando mayoritariamente mediante los protocolos de colaboración. En principio, dichos protocolos sólo contienen compromisos de colaboración que deberían concretarse *a posteriori* mediante otros instrumentos, de modo que habrá que ver cómo se desarrollan dichos pactos. Sin duda, la Comunidad Valenciana es la que ha mostrado mayor predisposición para formalizar estos protocolos en el 2004, ya que es parte en todos ellos. Además, hay que destacar que dichos acuerdos se han formalizado entre CCAA gobernadas por partidos del mismo signo político. Sin duda, se trata de un factor que puede favorecer la predisposición a colaborar. Sin embargo, es importante que las CCAA asuman que la cooperación tiene ventajas en sí misma, independientemente de coyunturas políticas, y así crear dinámicas cooperativas estables por encima de los cambios políticos inherentes a los sistemas democráticos. Asimismo, cabe insistir en la forma en la que se conoce de la existencia de dichos protocolos. Estos pactos, por lo común, no se publican en los boletines oficiales, pero fácilmente un buscador en Internet con la combinación de dos palabras («protocolo» y «colaboración») permite acceder a numerosas noticias sobre dichos acuerdos. Normalmente, son protocolos firmados por los propios Presidentes de los Gobiernos autonómicos, lo cual da una relevancia a la firma de semejante acuerdo que se refleja en los medios de comunicación. Por ello, los protocolos comentados en este año son posiblemente sólo algunos de los que más atención mediática han merecido, pero quizás hay más instrumentos de este tipo, cuya existencia sin esa publicidad es extremadamente difícil conocer.

La crónica sobre la colaboración horizontal no puede cerrarse este año sin comentar un caso curioso. En el 2004, el Gobierno de La Rioja ha suscrito un Protocolo de colaboración con la Diputación Foral de Álava para la planificación y obras de carreteras en la red viaria de zonas colindantes. El texto fue remitido por el Gobierno autonómico a la Cámara de la Comunidad, donde ha sido tramitado como un convenio horizontal, aprobado y autorizado a través de una ley –la Ley 5/2004, de 5 de octubre, aprobada en lectura única y votada con unanimidad por todos los grupos parlamentarios–, de acuerdo con las previsiones del Reglamento de dicho Parlamento que establece la aprobación y autorización de los convenios entre CCAA a través de una ley. Al margen de las especialidades que plantea el hecho de que se trate de un pacto entre La Rioja y un Territorio Foral (que, en este supuesto, en materia de carreteras, ejerce competencias propias de la CA), lo realmente importante es que el texto es sólo un protocolo de colaboración. Se trata de un pacto de naturaleza más bien política, donde se contiene un compromiso de cooperación futura para mejorar dichas infraestructuras entre una CA y un Territorio Foral que deberá concretizarse en un momento ulterior. Por ello, no hubiera sido necesario su remisión al Parlamento, ya que el Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé dicha intervención parlamentaria sólo para los convenios entre CCAA –y no para otras figuras, como tales protocolos–, esto es, sólo para aquellos pactos donde los compromisos de las partes están perfectamente definidos y ambas instancias se pretenden vincular jurídicamente para cumplirlos. Posiblemente, el Gobierno autonómico envió este texto al Parlamento como deferencia institucional, pero el episodio muestra hasta qué punto en esta materia hay una notable confusión sobre la naturaleza jurídica de los pactos que se acuerdan y, por tanto, también sobre la tramitación procedimental que en cada caso es precisa.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 2003

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	C-Val	Ext	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL
Adm. Púb.*	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2		1	1	19
Agricultura**	4	1	3	2	2	2	3	3	2	2	1	3	3	1	4		1			37
Comercio	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	16
Cultura	1	2		1			1	1		2		2		1	1				1	13
Educación***	4	3	2	5	4	4	2	5	9	4	2	4	4	8	3	2		3	1	69
Estadística	2	2	2	1	2	2	1	1	2	1	2	2	3	2	1	3	1			30
Industria			1									1	1							3
Medio Amb.			15		1	2	1	2	2			3			2					28
Sanidad	5	4	3	2	6	2	3	6	4	4	2	6	3	5	2	1	1	1	1	61
Seguridad Púb.	1											1								2
Serv. Sociales	12	10	12	14	12	12	20	13	13	15	13	15	13	14	14			13	12	227
Trabajo							2						2		5					9
Turismo	1	3	2		2	1			1	2		1	1		2					16
Vivienda y urb.					1		1	1		1			1	1	1			3	2	12
Otras mat.****		4	1	2	6	2	1		1			4	1		3	1		1	1	28
TOTAL CCAA	32	31	43	29	37	29	37	34	37	24	22	44	34	34	40	8	3	23	20	571

NOTA: no incluye los 2 convenios de suscripción multilateral correspondientes al 2004

* Incluye función pública

** Incluye pesca y ganadería

*** Incluye deportes e investigación

**** Incluye cartografía, cooperación al desarrollo, patrimonio histórico-artístico, tributos, pesas y medidas y transportes

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2004

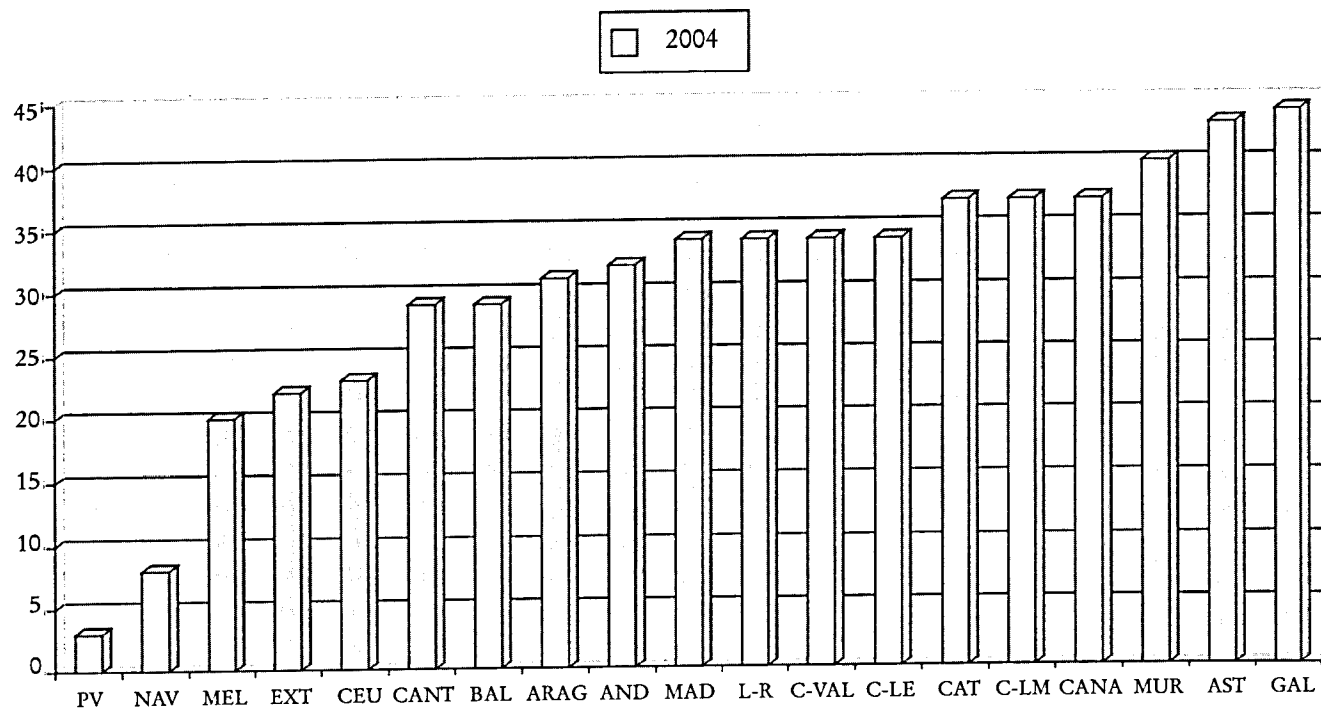


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2003 y 2004

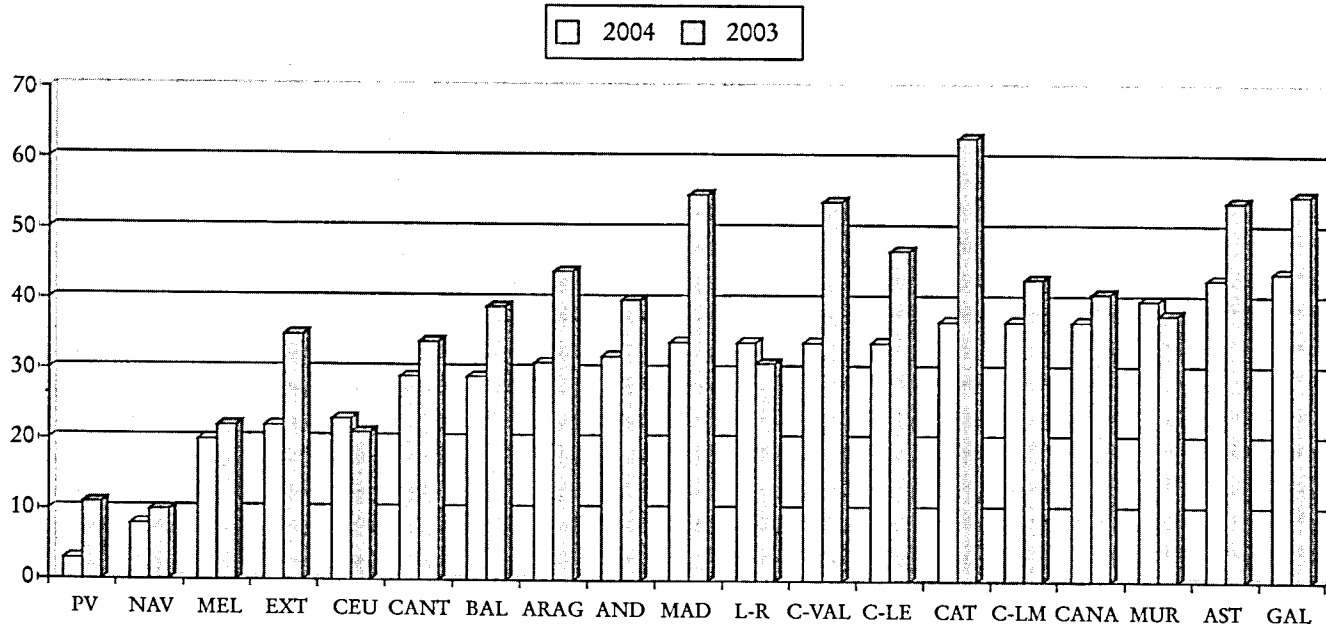


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2004

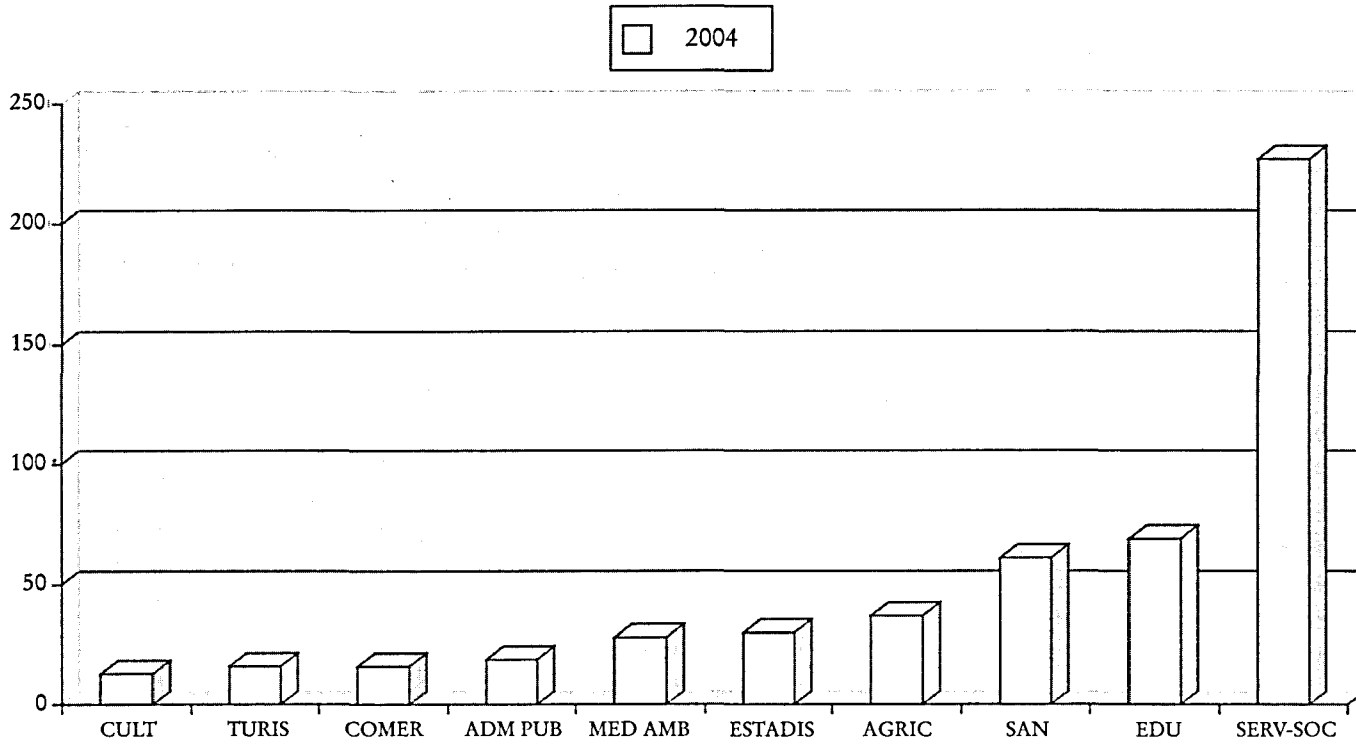
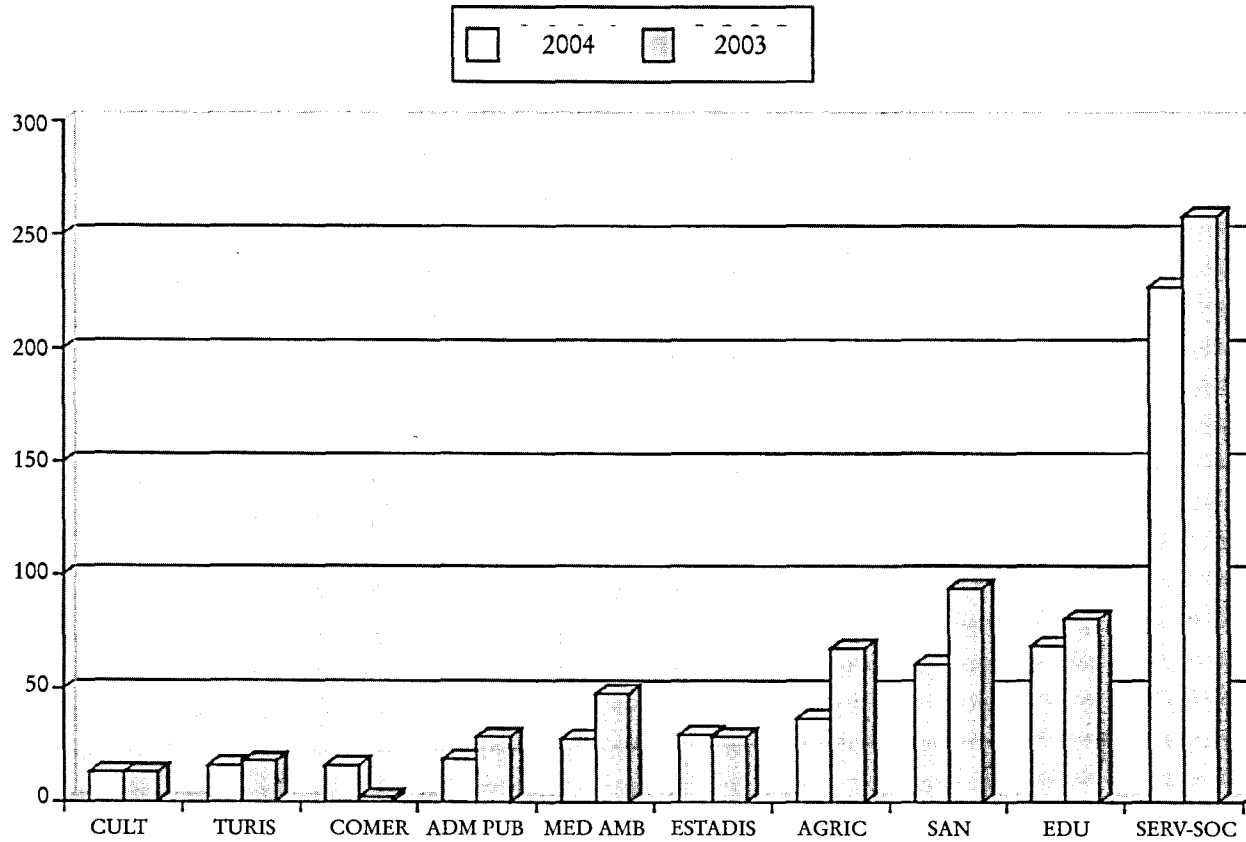


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2003 y 2004



Introducción: 2004, un año de inflexión

Llegué al Senado hace unos tres años, en febrero de 2002. Nunca antes había tenido ocasión de prestar mis servicios en esta Cámara, tras casi una década entre el Congreso de los Diputados y «el otro Parlamento con sede en Madrid», la Asamblea de Madrid. Siempre había escuchado de mis compañeros aquí destinados que se trataba de una Cámara muy «singular», pero achacaba ese calificativo casi a la rutina coloquial: ¿qué institución no es «singular», sobre todo si uno trabaja en ella? Transcurridos estos tres años, debo no obstante decir que verdaderamente el Senado presenta rasgos de gran singularidad que me atrevería incluso a afirmar no se perciben hasta tanto no se ha trabajado entre sus muros; uno de ellos destaca sobremanera de entre cualquier otro: el Senado esconde el secreto de la gran cuestión de España, la territorial. Ni aun prestando servicios en una Administración (parlamentaria) autonómica había detectado esta cuestión con siquiera lejana profundidad. La vida en el Senado es escuela diaria de la España autonómica, y su organización y funcionamiento revelan a las claras –porque esta sensación se percibe por cierto tan rápida como nítidamente– que nada que concierna a la España autonómica es ajeno al Senado, como a la inversa, nada que concierna al Senado es, ni puede ser, ajeno a la España autonómica. En otras palabras, que –si se permite la expresión– el «problema territorial» de España se refleja en el Senado con particularísimas claridad y crudeza; en tanto que ninguna reforma –ésta es en todo cuanto se refiere al Senado la palabra talismán– podrá acometerse en el Senado sin ser conscientes de que la misma tendrá siempre una repercusión, mayor o menor, en nuestro sistema autonómico (más allá de su inevitable proyección en la totalidad del sistema constitucional). Aun cuando sólo fuera en este sentido, la –por «huera» (Punset)- tan denostada etiqueta de territorialidad del artículo 69.1 de la Constitución no deja paradójicamente de marcar su impronta en la institución senatorial.

Sabido es que, por todo ello, y por algunas razones más propias de la coyuntura política de que se tratase, ninguna reforma del Senado se ha llevado aún a cabo, más allá de la que, sin llegar más lejos, felizmente desembocó en la revisión reglamentaria de 1994. No es éste desde luego el lugar para explorar los verdaderos «océanos de tinta» que sobre ello se han vertido en nuestro país prácticamente desde 1978. Ni siquiera para sintetizar los sucesivos intentos de reforma que, con independencia del de 1994, fueron naciendo y muriendo. Baste lo dicho hasta ahora, y a modo de introducción, para ambientar al lector en los antecedentes de un año en la vida del Senado, 2004, el que aquí se analizará, que de

alguna manera podría haber supuesto un punto de inflexión en la tan cuestionada trayectoria de esta Cámara, evidentemente propiciado por la alternancia en el poder surgida de las elecciones del día 14 de marzo de 2004.

No será descartable que se comparta esta opinión tras el examen de los eventos que a lo largo de este año se han venido produciendo en la Casa, y que agruparemos bajo las sucesivas rúbricas de «acontecimientos de índole general» (en tanto que no específicamente autonómicos), «novedades del inicio de la VIII Legislatura», «iniciativas parlamentarias de contenido autonómico», y «actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas», seguidas de unas «conclusiones y valoraciones finales».

Una advertencia metodológica, antes de adentrarnos en lo anunciado: el peso fundamental del trabajo basculará como es natural sobre los asuntos de *contenido autonómico*, entendiendo por tales, aquéllos que afecten a la organización de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), a su funcionamiento institucional o al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las mismas. Nada de ello será sin embargo óbice para que comentemos siquiera tangencialmente esos «acontecimientos de índole general» —es decir, de contenido no estrictamente autonómico—, a que acabamos de referirnos, pues su gran importancia haría difícilmente justificable su omisión. Con ellos empezamos.

Acontecimientos de índole general

Tres han sido los acontecimientos de índole general que por su particular relevancia debemos reseñar: el primero de ellos, la reforma reglamentaria del artículo 49, apartados 2 y 3, presenta un perfil rutinario, puesto que al fin y al cabo se efectúa al inicio de cada Legislatura, siempre que la correspondiente reglamentación gubernamental altera la organización de algún ministerio. Se aprobó durante la sesión plenaria de 12 de mayo de 2004, y adecúa el sistema senatorial de Comisiones a la nueva estructura ministerial.

De mayor calado es una segunda reforma del Reglamento del Senado, la que modificó los artículos 20 y 67, en materia de solicitudes de documentación. La presente reforma tiene por objeto permitir que los Senadores puedan realizar solicitudes de documentación, de igual manera que lo hacen los Diputados. Concretamente, se modificó el artículo 20, relativo a los derechos y deberes de los Senadores, introduciendo un apartado segundo que viene a recoger los mismos términos del artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Asimismo, se modificó el artículo 67 relativo a la solicitud de documentación por parte de las Comisiones, de manera que su procedimiento se ajusta ahora al que se introduce en el apartado segundo del artículo 20 para las solicitudes individuales de los Senadores. La reforma se aprobó en la sesión plenaria del día 3 de noviembre de 2004.

En tanto que el tercer acontecimiento es de mucho mayor alcance, como quiera que nunca antes se había producido: se trata de la aprobación de diversas propuestas de veto con ocasión del debate presupuestario. Fueron exactamente cuatro, respectivamente presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular, de

Senadores Nacionalistas Vascos, Catalán en el Senado de Convergencia i Unió y Mixto (a instancias del Senador Anxo Quintana, del Bloque Nacionalista Galego). Su tramitación resultó altamente polémica, estando en liza la procedencia o no de que las mismas fueran votadas en la Comisión de Presupuestos con anterioridad a su remisión al Pleno. Finalmente, se optó por que fueran votadas en la Comisión, que aprobó la del Grupo Mixto (no fue pues reglamentariamente preciso someter a votación las demás) en su sesión de 9 de diciembre de 2004. Lo mismo sucedió en la sesión plenaria de 13 de diciembre de 2004, con lo que por primera vez en la historia de la Constitución de 1978, el Senado vetaba un proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Ello motivó la obvia imposibilidad de dar cauce al trámite de debate y votación de enmiendas en el Pleno del Senado, y la inmediata devolución del proyecto al Congreso, para que, en su caso, y de obtenerse la pertinente mayoría absoluta, éste levantara el veto senatorial, como finalmente sucedió.

Novedades del inicio de la VIII Legislatura

Si alguna afirmación es difícilmente discutible respecto de la vida del Senado es la de que el arranque de la VIII Legislatura ha traído consigo un muy considerable elenco de novedades, de variada índole, y algunas de ellas de muy notable trascendencia.

Los recursos de inconstitucionalidad promovidos por Comunidades Autónomas contra leyes aprobadas por las Cortes Generales

En una de sus primeras reuniones, la de 20 de abril de 2004, y tras oír al respecto a los Portavoces de la Cámara, la Mesa adoptaba ya una decisión de importancia, que ponía fin a una práctica emprendida durante la Legislatura anterior, relativa a la personación y formulación de alegaciones por la Cámara en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por Comunidades Autónomas contra Leyes aprobadas por las Cortes Generales. De esta forma, la Mesa volvía a los criterios tradicionales por ella aplicados, consistentes en personarse y formular alegaciones exclusivamente en aquellos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad en los que se alegue un vicio de procedimiento ocurrido durante la tramitación en el Senado y a los solos efectos de defender la correcta actuación de la Cámara.

La presentación del Gobierno ante el Senado

De mucha mayor relevancia fue la presentación del Gobierno ante el Senado, formalizada en la sesión plenaria del día 11 de mayo de 2004, a petición del propio Gobierno, recuperando así una práctica parlamentaria inaugurada a comienzos de la II Legislatura (diciembre de 1982) y continuada únicamente a inicios de la III (octubre de 1986). La presentación del Gobierno consistió en un debate con una intervención del Presidente del Gobierno seguida de un turno de Portavoces

de menor a mayor, de diez minutos cada uno, y del cierre del debate por el propio Presidente del Gobierno. Las distintas formaciones políticas integradas en el Grupo Parlamentario Mixto intervinieron también, dentro del turno asignado al mismo.

Durante su alocución, el Presidente del Gobierno resaltó su voluntad de establecer un marco de diálogo, debate y comparecencia frecuente para sus relaciones y las del conjunto del Gobierno, con el Senado. Defendió la necesidad de celebrar con carácter anual el Debate sobre el Estado de las Autonomías, como prescriben las normas reglamentarias de la Cámara, al tiempo que indicó que la reforma del Senado ocupa un lugar central en la agenda política del Gobierno, dentro del más amplio marco de la reforma constitucional que se propone acometer, y ello como condición para la cohesión de España y el respeto a la identidad de las distintas CC.AA. Una reforma que se emprendería con el asesoramiento y apoyo del Consejo de Estado, y para la que dijo estar a la espera de las propuestas que desde la propia Cámara pudieran surgir. En síntesis, sobre la voluntad del Gobierno de acometer tal reforma, el Presidente señaló en una de sus réplicas, que «esta vez va en serio».

En cuanto a las reformas estatutarias, el Presidente del Gobierno manifestó que el Gobierno las apoyaría, siempre y cuando cumplieren dos condiciones: el respeto a la Constitución y el respaldo de un amplio consenso político y social. El Presidente subrayó también su decisión de multiplicar los espacios de diálogo y encuentro con las CC.AA., a través de entrevistas bilaterales, de la I Conferencia de Presidentes Autonómicos (que se propuso convocar) y de la participación de las CC.AA. en los pertinentes foros de decisión de la Unión Europea. En esta misma línea, destacó su propósito de reformar el actual modelo de financiación autonómica, impulsar el reconocimiento, protección y uso de las lenguas oficiales de las CC.AA., y realzar el perfil competencial de los ayuntamientos, merced a la institucionalización de las relaciones con la Federación Española de Municipios y Provincias, y a la elaboración anual de un informe sobre la situación de las corporaciones locales, para su posterior debate en el Senado.

En sus réplicas, el tono general de los Grupos Parlamentarios fue de apertura al diálogo propuesto por el Presidente del Gobierno. Esa misma fue la disposición manifestada por el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, si bien éste recalcó que su Grupo no comparte la conveniencia de reformar la Constitución, propugnada por el Presidente del Gobierno; así como la necesidad de que, si ésta se ejecuta finalmente, será preciso concretar sus términos en mayor medida.

El uso en la Cámara de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas

Otro muy importante frente de innovaciones para la vida de la Cámara viene representado por el uso en la misma de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas. El asunto fue muy pronto objeto de debate —en el propio mes de abril de 2004— en los órganos de gobierno del Senado, lo que movió entonces a la Presidencia, dadas sus considerables implicaciones técnicas, económicas y administrativas en general, a solicitar un informe al respecto a la Secretaría General.

Informe que además arrancaba de la moción aprobada por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios el día 25 de mayo de 2004, por la que el Senado, en su condición de Cámara de representación territorial, impulsaría, antes de final de ese año, la reforma del Reglamento de la Cámara con el fin de hacer posible la utilización de las lenguas que tengan carácter oficial en alguna Comunidad Autónoma en sus sesiones.

El informe de la Secretaría General fue presentado a la Mesa y a la Junta de Portavoces de la Cámara el día 5 de octubre de 2004. En lo esencial, el informe abre la posibilidad a la ampliación del uso de las lenguas cooficiales a todas las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como primer paso para que, al compás de los proyectos de reforma de la Cámara, surjan ulteriores propuestas de ampliación del uso de las lenguas cooficiales a otros órganos del Senado. Su contenido fue respaldado por todos los Grupos, si bien dos de ellos, el de la Entesa Catalana de Progrès y el Catalán en el Senado de Convergència i Unió propugnaron la necesidad de llegar más allá de lo que el mismo planteaba como inmediatamente aplicable, primordialmente en el sentido de abrir el uso de las lenguas cooficiales en sesiones plenarias de control. Se constató la general voluntad de acuerdo sobre el asunto, y se decidió que la Presidencia remitiera a los Grupos propuestas concretas de avance, elaborar un calendario para los posteriores pasos, así como solicitar apoyo de los Parlamentos Autonómicos con experiencia en la materia.

La Junta de Portavoces de 23 de noviembre de 2004 tomó conocimiento de la plena disposición a ofrecer su apoyo de aquellos Parlamentos Autonómicos a los que la Presidencia se había dirigido para solicitar su colaboración; y tras prolijo debate acerca de detalles de un posible acuerdo, expresó su parecer favorable a dejar patente la voluntad política de todos los Grupos Parlamentarios de avanzar al respecto.

Mientras que en reunión de la Junta de Portavoces de 30 de noviembre de 2004, se decidía trasladar a la Comisión de Reglamento el informe sobre la ampliación del uso de las lenguas cooficiales en el Senado, el documento presidencial de propuestas relativas al uso de las mismas y las actas de las reuniones de la Junta de Portavoces inclusivas de los correspondientes debates, a fin de que la Comisión pudiera iniciar el estudio de una posible reforma del Reglamento del Senado orientada a la ampliación del uso de dichas lenguas en la Cámara. Siguiendo tales pautas, la Mesa y los Portavoces de la Comisión de Reglamento mantuvieron su primera reunión el 22 de diciembre de 2004. El deseo de la Presidencia y de los Grupos es el de que la reforma esté lista para el período de sesiones que se inicia en febrero de 2005.

Los trabajos de la Comisión de Reglamento se centrarán en el ya citado documento presidencial de propuestas, basado en el informe de la Secretaría General. En primer lugar, el documento recoge la voluntad de efectuar la reforma reglamentaria que permita el uso de las lenguas autonómicas en todas las sesiones de la Comisión General de las CC.AA., una posibilidad que como es sabido sólo se permite hoy para los Debates sobre el Estado de las Autonomías. El documento prevé también la posibilidad de que el Boletín Oficial de las Cortes (Sección Senado) publique en castellano y en la lengua cooficial correspondiente la inicia-

tiva en cuestión, siempre que su autor la presente en ambas lenguas; ahora bien, ello sólo será posible respecto de las iniciativas de índole no legislativa, pues las leyes seguirán publicándose tan sólo en castellano. En tercer lugar, la propuesta permite que los senadores formulen sus preguntas en una lengua autonómica durante las sesiones plenarias de control, con traducción consecutiva al castellano, si bien las réplicas a la autoridad compareciente deberán formularse sólo en castellano. Por último, el uso de las lenguas cooficiales en los demás órganos de la Cámara, en especial otras Comisiones, se inscribirá en el marco de la futura reforma constitucional.

Las preguntas al Presidente del Gobierno

Una de las novedades de mayor trascendencia del inicio de esta VIII Legislatura fue sin lugar a dudas la voluntad del Presidente del Gobierno de someterse una vez al mes a las sesiones de control al Gobierno. Ello suponía una nueva brecha en nuestra tradición constitucional, pues en ninguna otra ocasión anterior había sucedido así desde 1978. Como es sabido, hubo un intento de que así fuera durante la VII Legislatura, y cerca se estuvo de un acuerdo, pero la intención del anterior Gobierno de combinar esta comparecencia mensual en el Senado con una comparecencia menos de las entonces formalizadas ante el Congreso de los Diputados hizo que la entonces oposición desestimara la idea. En esta VIII Legislatura, la comparecencia mensual del Presidente del Gobierno para responder preguntas en el Senado se sustancia con independencia de las que aquél esté obligado a formalizar ante el Congreso.

De acuerdo con ello, el Presidente del Gobierno contesta siete preguntas en una serie de dos plenos, a razón de cuatro y tres en cada uno de ellos, de las cuales una corresponde siempre en todo pleno al Grupo Parlamentario Popular en el Senado, como Grupo mayoritario de la oposición, y el resto, a los demás Grupos Parlamentarios, salvo el Socialista. La primera comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Senado para dar contestación a las preguntas formuladas por los Senadores tuvo lugar en la sesión del día 17 de noviembre de 2004, sin que se celebrase ninguna en el mes de diciembre de 2004, al no estar previstas durante el mismo sesiones de control al Gobierno.

El Debate sobre el Estado de las Autonomías

Como se ha podido ya deducir de las palabras pronunciadas por el Presidente del Gobierno durante la sesión plenaria de 11 de mayo de 2004, otra más de las variaciones introducidas en la presente Legislatura es la de celebrar *anualmente* el Debate sobre el Estado de las Autonomías, previsto con esa periodicidad en el Reglamento del Senado.

A mediados del mes de noviembre de 2004, la Junta de Portavoces comenzó a ponderar la fecha más adecuada para su celebración. En el momento de escribirse estas páginas (enero de 2005), continúa sin tenerse certeza sobre la misma, si bien una cosa parece clara: de celebrarse en 2005, el Debate tendrá lugar antes

de las elecciones autonómicas vascas, previstas para el próximo mes de mayo. Y puesto que no es posible que el mismo se celebre en fechas inmediatamente anteriores al 20 de febrero de 2005, en que se desarrollará el referendo sobre la Constitución Europea, todo apunta a los meses de marzo o abril como con mucho los más probables a este efecto.

La I Conferencia de Presidentes Autonómicos

Concluimos este largo capítulo de novedades con la última, aunque no en absoluto la menos importante de ellas, la I Conferencia de Presidentes Autonómicos, que tuvo lugar en la sede del Senado el día 28 de octubre de 2004. Como es notorio, era la primera vez que una reunión de este tipo tenía lugar en España, al congregarse oficialmente al Presidente del Gobierno y a los de todas y cada una de las CCAA, junto a los Presidentes de las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla). La reunión tuvo un orden del día centrado en la financiación del sistema sanitario, tal y como se había acordado en las reuniones preparatorias mantenidas por el Ministro de Administraciones Públicas y los Consejeros autonómicos competentes. Ello no fue sin embargo obstáculo para que los asistentes tuvieran ocasión de departir menos formalmente acerca de otros asuntos de interés común, no sólo durante la propia reunión, sino también con ocasión del almuerzo que S.M. el Rey ofreció a todos ellos en el Palacio Real, que puso solemne fin a la Conferencia.

Por otro lado, ya el día 15 de junio de 2004 se había celebrado en la propia sede del Senado la 45ª reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). Ello obedece al Protocolo de Intenciones suscrito ya durante la pasada Legislatura entre el Senado y el Ministerio de Administraciones Públicas, para 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, en cuya virtud un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios puede asistir en calidad de observador a la correspondiente reunión. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, había acordado en su reunión de 8 de junio de 2004 el mantenimiento durante la VIII Legislatura de dicho Protocolo de Intenciones.

Iniciativas Parlamentarias de contenido autonómico

Realizamos a continuación un repaso, casi telegráfico, de las iniciativas parlamentarias de contenido autonómico que se han sustanciado a lo largo de 2004, entendiendo por tales, como ya antes advertíamos, aquéllas que afecten a la organización de las CCAA, a su funcionamiento institucional o al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las mismas. Las dividiremos en cuatro bloques, respectivamente relativos a proposiciones de ley, mociones, interpelaciones y preguntas.

Proposiciones de ley

Se trata de las siguientes:

- Proposición de Ley de modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para dar transparencia a las balanzas fiscales y presupuestarias entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. (Autor: Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió). El Pleno de 26 de mayo de 2004 rechazó su toma en consideración.
- Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la elección de magistrados a propuesta de las Comunidades Autónomas. (Autor: Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió). El Pleno de 16 de noviembre de 2004 rechazó su toma en consideración.
- Proposición de Ley de modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Senado). El Pleno de 1 de diciembre de 2004 aprobó su toma en consideración (*vid.* BOCG-Senado, serie IIIA, núm. 13 (a), de 29 de octubre de 2004).

Mociones

Fueron éstas:

- Moción del Grupo Parlamentario Socialista por la que el Senado considera que el proceso de adaptación institucional requiere la apertura de un nuevo ciclo político que logre la reforma de la Cámara y su adecuación a los cambios operados en nuestra realidad autonómica. Fue retirada en la sesión plenaria de 12 de mayo de 2004.
- Moción del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrès por la que el Senado constata que el modelo de financiación autonómica no ha resuelto las necesidades de las Comunidades Autónomas, y se insta al Gobierno a acordar con la Generalidad de Cataluña y aquellas Comunidades Autónomas que lo soliciten los mecanismos necesarios para la revisión de dicho sistema de financiación. Fue retirada en la sesión plenaria de 12 de mayo de 2004.
- Moción de los Grupos Parlamentarios de Senadores Nacionalistas Vascos, Catalán en el Senado de Convergència i Unió y Mixto por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para impulsar la representación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea. Se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2004.
- Moción de los Grupos Parlamentarios Catalán en el Senado de Convergència i Unió, de Senadores Nacionalistas Vascos y Mixto por la que se

insta a la Cámara a impulsar la reforma del Reglamento del Senado con el fin de hacer posible la utilización de cualquiera de las lenguas que tienen carácter oficial en alguna de las Comunidades Autónomas, así como a que el Gobierno fomente el plurilingüismo en la Administración General del Estado y ante la Unión Europea. Se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2004.

- Moción de los Grupos Parlamentarios de Senadores Nacionalistas Vascos, Catalán en el Senado de *Convergència i Unió* y Mixto por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con el reconocimiento institucional de las Comunidades Autónomas y de sus lenguas cooficiales en el seno de la Unión Europea. Se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 20 de octubre de 2004.
- Moción del Grupo Parlamentario Mixto por la que se insta al Gobierno a transferir a las Comunidades Autónomas la competencia para convocar consultas y referéndums populares. Fue rechazada en la sesión plenaria de 16 de noviembre de 2004.

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

- De D. Antonio Germán Beteta Barreda, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre las características del nuevo modelo que se pretende para la financiación de las Comunidades Autónomas. Dio lugar a la moción consecuencia de interpelación por la que se insta al Gobierno para que cualquier reforma del actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas se realice por acuerdo unánime en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se aprobó con enmiendas en la sesión plenaria de 15 de junio de 2004.
- De D. Pere Macià i Arau, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, sobre el criterio del Gobierno en relación con la necesidad de preservar la unidad del catalán como una sola lengua, con sus correspondientes variantes lingüísticas. Dio lugar a la moción consecuencia de interpelación por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con las lenguas cooficiales en el seno de la Unión Europea, que fue retirada en la sesión plenaria de 30 de noviembre de 2004.

Preguntas

Solamente se tramitó una:

- De D. José María Chiquillo Barber, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre las previsiones del Gobierno respecto a mantener el valenciano en la relación de lenguas cooficiales de España para su reconocimiento en la Unión Europea.

Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado seis sesiones, desde su constitución el día 12 de mayo de 2004. Su arranque fue intenso, tanto por el número de sesiones (cuatro en un mes y medio), como por la gran trascendencia política de las mismas (se referían a asuntos, bien de enorme interés para la Comisión –al afectar a la política autonómica del Gobierno–, bien de encendida disputa interpartidaria). Durante el otoño, no obstante, el ritmo de actividad decayó ligeramente, como consecuencia de la intensificación de otros trabajos parlamentarios que absorbieron la actividad de los vocales de la Comisión (la ley de violencia de género o el proyecto de presupuestos principalmente), y también muy probablemente a resultas del quebranto de salud sufrido por su Presidente, el senador Juan José Laborda, quien aún no ha podido reanudar su actividad como tal. Durante su ausencia, desde mediados de octubre de 2004, la Vicepresidenta Primera de la Comisión (Senadora Isabel López Aulestia) ha venido desempeñando la presidencia en funciones. Dicho lo cual, describiremos brevemente el contenido de las seis sesiones hasta ahora celebradas.

Sesión de 12 de mayo de 2004

Bajo la Presidencia del Presidente de la Cámara, la primera sesión de la Comisión estuvo destinada a su propia constitución, previa elección de los miembros de su Mesa. La misma quedó configurada por los siguientes senadores:

Presidente: Juan José Laborda Martín

Vicepresidenta 1ª: Isabel López Aulestia

Vicepresidente 2º: Víctor Manuel Vázquez Portomeñe

Secretario 1º: Luis Angel Lago Lage

Secretario 2º: Anxo Manuel Quintana González

Secretario 3º: Alberto Pindado González (fallecido) (sustituido el 29 de junio de 2004 por Ignacio Burgos Pérez)

Secretaria 4º: Rosa Romero Sánchez

Sesión de 3 de junio de 2004

Fue ésta una sesión de capital importancia, resaltada por el propio Ministro de Administraciones Públicas compareciente (Sevilla Segura), al indicar que se trataba de su primera comparecencia parlamentaria en tal condición, en cualquiera de las dos Cámaras. Su objeto era informar sobre las líneas generales de la política autonómica del Gobierno, y se sustanció a petición propia. Lógica consecuencia de todo lo dicho fue la inusitada expectación que la sesión despertó entre los representantes de las CCAA, quienes acudieron a la misma práctica-

mente en su totalidad (tan sólo estuvieron ausentes los correspondientes a Euskadi y Asturias), junto a los de Ceuta y Melilla. Asistió además un Presidente autonómico, el de la Comunidad Autónoma de Aragón (Sr. Iglesias Ricou).

En su intervención, el Ministro de Administraciones Públicas recalcó la idea de cooperación, como norte principal de la política autonómica del Gobierno, jalonada por el diálogo institucional. Además, el Gobierno se propone completar los traspasos competenciales pendientes y modificar el sistema de financiación.

Las reformas que conducirán al perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación (para cuya elaboración el Ministro ha detectado una clara voluntad autonómica de participación) serían en concreto las que siguen: primero, la mejora de las fórmulas de cooperación entre CCAA y Gobierno central, a través de la convocatoria de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, la revitalización de las conferencias sectoriales y la instrumentación de la participación autonómica en las instituciones y órganos de la Unión Europea (sin olvidar el respaldo en los mismos de sus lenguas cooficiales). Segundo, la reforma del Senado, sobre la base del asesoramiento que se reciba del Consejo de Estado. Tercero, la reforma estatutaria, sin que sea el objetivo del Gobierno en este sentido el de reescribir la Constitución, por lo que no debería necesariamente existir una secuencia lógica sobre este asunto entre la reforma constitucional y la reforma de los Estatutos, y sin que a este respecto exista una voluntad gubernamental de abrir un período constituyente; tampoco sería de recibo que las reformas de los estatutos se efectuaran poniendo en marcha «la fotocopiadora». Cuarto, promoviendo un gran acuerdo con los ayuntamientos, que les dote de mayores competencias y de una mayor financiación. Finalmente, reformando el sistema de financiación autonómica, garantizando la salvaguardia de los principios de solidaridad e igualdad, junto con el de autonomía financiera.

Por último, el Ministro de Administraciones Públicas se refirió a la necesidad de revisar las fórmulas de participación de las CCAA en las decisiones del Estado; y al conveniente refuerzo del Estado central en aras de mejores servicios, mediante el respeto a los principios de igualdad (merced a tareas de coordinación e inspección) y co-gobernanza (que se pretende asegurar con la elaboración de una ley de agencias y la creación de una agencia de calidad).

En síntesis, para el Sr. Sevilla Segura, la meta general del Gobierno es crear una España «mejor unida», a la par que nos preguntamos menos por «el ser de España» que por el «estar de España».

Sesión de 17 de junio de 2004

De enorme interés fue también esta sesión, que contó con la comparecencia de la Ministra de Medio Ambiente (Narbona Ruiz), a petición de la Generalidad Valenciana, del Gobierno de la Región de Murcia, y del Grupo Parlamentario Popular, para informar de las características y alcance de la modificación del Plan Hidrológico Nacional. Como es conocido, el asunto era altamente polémico, en especial en las CCAA más afectadas, dada la anunciada voluntad del nuevo

Gobierno socialista de aplicar en esta materia políticas muy dispares de las mantenidas al respecto por los Gobiernos del Partido Popular. De ahí que también en esta ocasión la asistencia de representantes de las CCAA fuera masiva, llegando a comparecer incluso tres Presidentes autonómicos (los de Murcia –Valcárcel Siso–, Valencia –Camps Ortiz– y Aragón –Iglesias Ricou), junto a consejeros de todas las CCAA (salvo Euskadi y Canarias), y de las dos ciudades con Estatuto de Autonomía.

Sesión de 29 de junio de 2004

Otro tanto puede decirse de la sesión cuarta, en la que compareció la Ministra de Educación y Ciencia (Sansegundo Gómez de Cadiñanos), a petición del Grupo Parlamentario Popular, para informar sobre sus previsiones con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación; y sobre la suspensión, mediante Real Decreto, de la aplicación de determinados contenidos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). Dados los altos interés y actualidad de la materia, asistió un alto número de representantes autonómicos (todos, salvo los de Euskadi, Murcia, Navarra, Extremadura, y Castilla y León), junto a los consejeros de Ceuta y Melilla.

Sesión de 27 de octubre de 2004

Fue objeto de esta sesión la comparecencia de la Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, D^a. Elena Espinosa Mangana, a petición del Grupo Parlamentario Popular, para explicar la situación generada por la propuesta de la Organización Común de Mercado (OCM) del azúcar por la Unión Europea. Asistieron representantes de las CCAA de Andalucía, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, y Castilla y León.

Sesión de 4 de noviembre de 2004

La última sesión de 2004 se dedicó a dos asuntos. El primero, la comparecencia de la Ministra de Sanidad y Consumo, D^a. Elena Salgado Méndez, a petición del Grupo Parlamentario Popular, para informar sobre las medidas a adoptar por su Departamento en relación con la financiación sanitaria, y con las listas de espera. Asistieron representantes de las CCAA de Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Madrid, y Castilla y León.

El segundo asunto fue el debate y votación de la moción del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrès, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la instalación de plantas desaladoras en las Comunidades Autónomas de Cataluña, de la Región de Murcia y de Andalucía, así como en la Comunidad Autónoma Valenciana. La moción fue aprobada, con una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

Conclusiones y valoraciones finales

Visto cuanto antecede, resulta ciertamente difícil no compartir que 2004 ha sido un *año inflexión* en la vida del Senado. Más allá de las Ponencias para su reforma, hacía diez años (desde la reforma reglamentaria de 1994) que la Cámara no vivía acontecimientos tan novedosos para su organización y funcionamiento, y por supuesto menos aún en tan amplio número. El capítulo que en este trabajo hemos dedicado a las «novedades de la VIII Legislatura» es el principal (aunque no único) testimonio de ello.

Al fin y al cabo, un análisis algo más detenido de las principales de estas novedades nos revela que todas ellas presentan rasgos en mayor o menor grado trascendentes para el presente y futuro de la Casa, o para el Estado autonómico en general. Así, aun cuando un primer examen de la llamada presentación del Gobierno nos podría llevar a creer en un simple valor periodístico, el hecho de que el Presidente y todo su Gobierno comparecieran tras la investidura en el Congreso ante el Pleno del Senado, hizo posible que aquél se sometiera a una auténtica sesión de control, que además, y casi como toda la que se precie de tal calificación, distó de responder a pautas simplemente protocolarias, llegando algunos de sus lances a propiciar momentos de indiscutible tensión. Ello situó también al Senado en el centro del debate político nacional, lo que en fin de cuentas es muy razonable, si tenemos en cuenta que el modelo territorial y el tema de su propia reforma, forman parte medular de la actual coyuntura de aquél.

También reviste especial trascendencia el uso de las lenguas cooficiales en las actividades de la Cámara: sus consecuencias, como hemos visto, son políticas, económicas, jurídicas y organizativas, de ahí que el proceso encaminado a su realización se viera necesariamente encabezado por un informe técnico que permitiera avizorar y sistematizar las dificultades, y proponer vías realistas de actuación.

Asimismo, presenta a mi juicio gran importancia la posibilidad de formular preguntas, dentro de las sesiones de control, al Presidente del Gobierno: de esta forma, el Senado asimila sus potestades de control a las del Congreso de los Diputados, hasta ahora injustificado monopolizador del control al Presidente del Gobierno; lo cual es bien importante, si tenemos en cuenta el peso político —a través de su proyección periodística— del «question time», especialmente del que protagoniza el Presidente.

Resulta igualmente trascendente la voluntad de respetar el carácter anual del Debate sobre el Estado de las Autonomías, cuya última edición es sabido tuvo lugar en 1997; y ello no sólo porque se trata de una disposición reglamentaria (fue una de las más interesantes aportaciones de la reforma del Reglamento de 1994), sino también porque este Debate permite elevar al primer plano de la actualidad política asuntos relativos al sistema autonómico, y al hilo de ello, hacer posibles dos cosas más: adoptar, por la vía de mociones, decisiones de interés al respecto; y fomentar la cooperación, gracias al diálogo, entre el Estado y las CCAA (dimensión vertical), y también entre las propias CCAA (la entre nosotros tan olvidada dimensión horizontal de la cooperación).

Por lo demás, si bien la repercusión para el Senado de la celebración en su sede

de la I Conferencia de Presidentes Autonómicos apenas si tuvo efectos que fueran más allá de los protocolarios, el hecho de que se tratase de la primera vez que la Conferencia se convocaba, unido a su profundo calado político, otorgó nuevamente a la Cámara un protagonismo muy notable en la opinión pública, que ayudó en mi opinión a marcar con mayor nitidez su carácter territorial.

La propia Comisión General de las CCAA, aun cuando –por las razones en su momento mencionadas– moderó su ritmo durante los meses de otoño de 2004, celebró en el conjunto del año un número considerable de sesiones, varias de las cuales tuvieron además una gran carga política (cuando no simbólica, como la del Ministro de Administraciones Públicas, que la eligió para ser su primera comparecencia parlamentaria en tal condición), y por ello convocaron a un muy alto número de representantes de las CCAA.

Es pues de justicia atestiguar la voluntad del Gobierno de realzar el perfil del Senado en nuestro sistema constitucional, y de hacerlo del modo más apropiado, cual es el de perfeccionar su cariz territorial.

Así las cosas, no puede empero ocultarse que también en 2004 se han manifestado dos factores que sin duda chocan con esa voluntad. Uno de ellos es el resultado de la tramitación de las propuestas de veto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, que por primera vez prosperaban tras su definitiva aprobación en pleno. Como consecuencia de la aprobación, los presupuestos salían del Senado igual que entraron, no siendo pues posible su examen y su enmienda parcial: surgía de este modo la paradoja de que el uso por el Senado de su más importante instrumento de modulación legislativa se volvía en su contra, reduciendo su intervención en la tramitación legislativa de los presupuestos a la más completa irrelevancia práctica, a resultas del posterior levantamiento de los vetos por parte del Congreso de los Diputados. En otras palabras, la posición «de fuerza» del Senado, lejos de robustecerlo frente al Gobierno, sirvió para debilitarlo. Consciente de la primacía jurídico-constitucional del Congreso de los Diputados, el Gobierno pudo permitirse el «precio político» del veto senatorial.

El otro factor es la situación en que se encuentra la proyectada reforma de la Cámara, dentro del más amplio contexto de la reforma constitucional. Como se sabe, y hemos además reflejado más arriba, había venido siendo frecuente, en una Cámara de alguna manera «acostumbrada» a convivir con los intentos encaminados a su propia reforma, que la misma fuera estudiada con detalle en el seno de una Ponencia creada en su seno, más concretamente en el de la Comisión General de las CCAA. No deja pues de ser curioso que, en el momento en que una profunda reforma senatorial parece tener más visos de hacerse finalmente realidad, nada menos que a través de una revisión de la Constitución, esa iniciativa procedente del propio Senado sea hasta ahora inexistente. Se conjetura acerca de que el Debate sobre el Estado de las Autonomías podría ser «el pistoletazo de salida» para la más que necesaria participación del Senado en su propia reforma, participación que justamente se plasmaría en la constitución de una Ponencia que comenzara trabajos de estudio y discusión al respecto. No obstante, y como hemos dicho más atrás, la propia celebración del debate sobre el Estado de las Autonomías (y en todo caso su fecha) es en estos momentos una incógnita, acentuada tras los acontecimientos derivados de la aprobación del llamado «Plan

Ibarretxe» en el Parlamento Vasco, el pasado 30 de diciembre de 2004. Hasta ahora lo único seguro es que el Consejo de Estado desempeñará un papel crucial en este proceso, merced a la consulta previa que le girará el Gobierno, así como que las cúpulas de los –al menos dos grandes– partidos tutelarán su desarrollo (este último dato responde, como es sabido, al acuerdo alcanzado entre el Presidente del Gobierno y el líder del principal partido de la oposición el día 14 de enero de 2005). Y bien están ambas cosas, siempre y cuando ninguna de las dos implique la consumación de otra paradoja, la de que los miembros del Senado no tomen parte alguna en el proceso de maduración del futuro proyecto normativo en que se plasme su propia reforma, naturalmente sin perjuicio de su inexorable participación en el procedimiento de reforma constitucional «stricto sensu».

Si se considera pues que esta Cámara está necesitada de una honda reforma, que haga realidad su hasta ahora imperfecta dimensión territorial, idea que comparto; si se estima asimismo que el modo más adecuado de hacer realidad tal reforma es el de acometer la pertinente revisión de la Constitución, idea que comparto también; y si se tiene en cuenta que este último proceso –orientado entre otros a aquel fin–, al menos en sus prolegómenos, ha comenzado ya, se percibirá con claridad la urgencia de que la participación del Senado en el mismo se inicie a la mayor brevedad.

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

En medio de la ya tradicional expectación y controversia sobre si las elecciones al Parlamento andaluz deben coincidir o no con las elecciones generales el presidente de la Junta Sr. Chaves González resolvió convocarlas para el 14 de marzo, misma fecha prevista para los comicios a Cortes. Las elecciones andaluzas se celebraron, pues, también bajo los efectos del terrible atentado del 11-M. Las elecciones dieron paso a la apertura de la VII legislatura en Andalucía.

La fecha del 14 de marzo marca verdaderamente un antes y un después en el devenir de esta Comunidad Autónoma. Todos los rasgos generales de lo acaecido en el año 2004 vienen a converger en el dato principal del holgado triunfo del PSOE en ambas elecciones. A partir de este hecho desaparece como por ensalmo la tensión sostenida entre el Estado y la Junta de Andalucía durante los ocho años de las dos legislaturas regidas por el Presidente del Gobierno Sr. Aznar.

Si el contenido principal de nuestro Informe en estos últimos años no ha sido otro que el relato de los numerosos y sonados conflictos que han jalonado la vida política de esta Comunidad Autónoma, en la presente ocasión la tarea se nos ofrece mucho más fácil y, desde luego, menos enojosa, dicho esto en términos absolutamente objetivos, pues todo cuanto hemos de resaltar esta vez se reduce a dejar mera constancia del proceso de deshielo producido y los modos bajo los que se han desactivado los conflictos que se hallaban en liza antes del 14 de marzo. Ello es de celebrar, sin duda, desde cualquier perspectiva que se mire pues en ningún caso es bueno –hagamos abstracción de la dialéctica partidista– que la crispación sea la permanente noticia y que la fuerza de ésta obligue a desatender el análisis de la acción de gobierno en sí misma considerada, con todos sus posibles claroscuros. A la postre, la confrontación sostenida acaba generando una dinámica de la afrenta, un lenguaje a veces manido omnipresente en cualquier discurso o mensaje y un razonar al modo de un círculo vicioso que suele acabar eclipsando, socorridamente, la apreciación de la realidad y el sentido de la autocrítica. Por tanto, cualquiera que hubiere sido la circunstancia que ha propiciado el cese de las hostilidades sería digna de celebrar, si consideramos como un bien la normalidad y el abandono de unas tensiones que rayaban ya en el empecinamiento y el desorden.

El restablecimiento de la «paz exterior» se ve complementada por la ausencia de conflictos internos dada la amplia mayoría absoluta lograda en Andalucía por el partido del Sr. Chaves, lo que, por una parte, le ha permitido prescindir del Partido Andalucista como socio en el Gobierno, rescatando las dos carteras que los andalucistas ostentaban a cambio del apoyo en la Cámara de sus tres parlamentarios. Por otra parte, el descalabro del Partido Popular de Andalucía ha co-

locado a esta formación en la tesitura de tener que mirar prioritariamente a su reconstitución y a mejorar su propia imagen. Lo mismo cabe decir de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, respecto del cual ha disminuido la necesidad de hacerle concesiones que, en cambio, sí le fueron hechas durante la legislación precedente. Un panorama, por tanto, sumamente cómodo que ha facilitado al Presidente de la Junta su invitación al diálogo y al impulso de acciones conjuntas, entre ellas, la reforma del Estatuto.

Si a todo lo anterior se une el hecho de que durante el ejercicio sólo ha sido aprobada una Ley, aparte de las consabidas de Presupuestos y de Acompañamiento (no se ha dado el paso de suprimir este tipo de Ley, lamentablemente); que el número e importancia de las disposiciones reglamentarias ha sido menor que el de otros años –lo que es explicable tratándose de un año electoral–; la ausencia, por la razón que se acaba de mencionar, del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma; la inexistencia de conflictos constitucionales a partir del día 14 de marzo; y la ausencia de incidentes políticos o de sucesos realmente trascendentes, puede decirse que el año 2004 ha sido uno de los menos complejos.

Un mes antes de las elecciones del 14 de marzo, cuando aún se daba por segura la victoria del Partido Popular en el Congreso de los Diputados –se especulaba entonces si obtendría o no la mayoría absoluta a la vista del ascenso que iba experimentando el PSOE a la luz de los sondeos– en Andalucía esos mismos sondeos pronosticaban el triunfo claro de los socialistas (53/54 escaños), cercano a la mayoría absoluta establecida en 55, y asimismo se estimaba que el PP obtendría 44/45 escaños, es decir, un retroceso de uno o dos escaños respecto a las anteriores elecciones autonómicas del año 2000. Por tanto, las consabidas especulaciones sobre que hubiera ocurrido en las elecciones generales si no se hubiera producido el atentado del 11-M, no tenían cabida en el caso de las elecciones andaluzas ya que la victoria del PSOE estaba cantada de antemano, aunque quizás no con la holgura que al final resultó.

De igual modo, las encuestas así como las opiniones que se hallaban en el ambiente señalaban que un factor determinante del «castigo» que sufriría en Andalucía el Partido Popular era el sentimiento de la población del trato discriminatorio proveniente del Gobierno central, simbolizado en el impago de la deuda pendiente de la financiación referida al quinquenio 1997-2001. Una deuda reconocida por los Tribunales y por el Gobierno central pero cuyo pago se vio sistemáticamente demorado, unas veces bajo argumentos de tipo técnico y otras por «razones» nacidas de esa dinámica, antes aludida, del reproche recíproco y la devolución del agravio. Pudo el Gobierno haber optado por saldar el débito e incluso pareció que lo haría «in extremis» poco antes de la cita con las urnas del 14 de marzo, pero la estrategia finalmente seguida fue la de anunciar, en plena campaña electoral, que el Gobierno atendería el pago de la deuda y demás reivindicaciones pendientes tan pronto el PP ganara las elecciones en Madrid y en Andalucía, lema éste aireado con fuerza por la aspirante a la presidencia de la Junta y de algún ministro del Gobierno. Un mensaje ciertamente arriesgado y a todas luces erróneo a la vista de los resultados electorales. No cabe duda que el electorado pasó factura por ello.

En las elecciones al Parlamento andaluz votó el 75,82 por ciento del censo, unos cuatro millones y medio de personas con capacidad de sufragio. Los resultados fueron los siguientes:

RELACIÓN DE VOTOS CORRESPONDIENTES A CADA UNO DE LOS PARTIDOS, FEDERACIONES Y COALICIONES O CANDIDATURAS
QUE HAN OBTENIDO ESCAÑOS Y NÚMERO DE VOTOS

Juntas ElectORAles Provinciales	Partido Socialista Obrero Español de Andalucía		Partido Popular de Andalucía		Izquierda Unida Los Verdes- Convocatoria por Andalucía		Partido Andalucista	
	Escaños	Votos	Escaños	Votos	Escaños	Votos	Escaños	Votos
ALMERÍA	6	140.730	5	127.998	0	11.739	0	13.330
CÁDIZ	8	307.749	5	205.625	1	42.459	1	46.810
CÓRDOBA	7	226.246	4	151.857	1	55.474	1	31.619
GRANADA	7	255.465	5	184.691	1	36.949	0	22.541
HUELVA	7	145.170	3	78.997	0	20.103	1	22.010
JAÉN	7	222.596	4	135.825	1	27.884	0	23.943
MÁLAGA	8	349.404	6	254.571	1	55.624	1	49.017
SEVILLA	11	613.185	5	287.210	1	86.798	1	67.404
TOTAL	61	2.260.545	37	1.426.774	6	337.030	5	276.674

Los votos obtenidos por el PSOE sobre el total de los emitidos representan el 50,2 por ciento. Ello se tradujo en 61 escaños, 9 más que en el año 2000. Rebasa en 6 escaños el número necesario –55– para la mayoría absoluta.

El PP, con el 31,7 por ciento, obtuvo 37 escaños, 9 menos que en 2000 y muy por debajo de los pronósticos. Fueron sus peores resultados desde 1990, desde el que se ha producido la siguiente evolución: 26 (1990), 41 (1994), 40 (1996), 46 (2000) y 37 (2004). Los populares sufren un auténtico desplome si se tiene en cuenta que en las últimas elecciones municipales de sólo un año atrás ganaron –aquí su primacía en el voto urbano– en seis de las ocho capitales de provincia, y en las autonómicas que comentamos sólo obtuvieron mayor número de votos en las capitales de Cádiz, Almería, Córdoba y Granada. A nivel provincial perdieron en todas las circunscripciones, con grandes diferencias.

Sería un error identificar la caída del PP andaluz con el mismo descalabro sufrido por la formación nacional de este Partido y la tragedia del 11-M. Ya hemos indicado que en esta Comunidad se daban causas específicas al margen del tema de la participación española en la guerra de Irak y sus derivaciones, siendo llamativo el dato de que en todas las provincias los andaluces dieran mayor número de votos a las listas del PP para el Congreso de los Diputados que al Parlamento Andaluz. El PP obtuvo de Andalucía para el Congreso 23 escaños, cinco menos que en el año 2000, y es significativo que uno de esos escaños perdidos lo fuera en Sevilla donde el PP tenía como cabeza de lista al Sr. Arenas Bocanegra, ministro especialmente involucrado en el tema del impago de la deuda.

IU Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, con el 7,5 por ciento, obtuvo 6 escaños, los mismos que en 2000, aunque disminuyendo el porcentaje de votos.

El PA, con el 6,1 por ciento, también disminuyendo el porcentaje de votos, obtuvo 5 escaños, los mismos que en 2000. Este partido celebró su Congreso nacional a primeros de diciembre, resultando elegido como Secretario General D. Julián Álvarez, ex Alcalde de Écija, quien desbancó así a D. Antonio Ortega García, líder andalucista que ocupó la cartera de Turismo y Deporte en el anterior gobierno del Sr. Chaves.

Es de reseñar el revés sufrido por el PSA liderado por Pedro Pacheco (0,94 por ciento) y la aparición sin éxito de Foro Andaluz, la formación impulsada por el ex ministro cordobés Manuel Pimentel.

Nada más producido el escrutinio del 14 de marzo, los representantes de ambos gobiernos se apresuraron a declarar la voluntad inmediata de llegar a acuerdos y cancelar los conflictos mediante el desistimiento por cada parte de los recursos residenciados en el TC, propósito éste que, dicho sea de paso, de seguro sería bien recibido por el Alto Tribunal al liberarle de resolver un buen cúmulo de controversias estancadas durante demasiados años. Salvo en dos conflictos concretos (el de las pensiones no contributivas y el de los Parques Nacionales resuelto por la reciente Sentencia 194/2004) el TC ha quedado inédito en esta larga historia de tensiones, lo que no es precisamente de celebrar desde la perspectiva del funcionamiento del Estado.

Lógicamente, el primer asunto a liquidar fue el de la deuda pendiente de la financiación por el quinquenio 1997-2001. Se han manejado cifras contradictorias sobre el montante exacto de la deuda. Pero lo sustancial a resaltar en este caso es que el Ministro Sr. Solbes y el Consejero de Economía Sr. Griñán González zanjaron el tema fijando la cifra en 2.500 millones de euros, cifra ésta idéntica a la que el Gobierno andaluz estuvo dispuesto a aceptar del Gobierno del PP si éste la pagaba de inmediato antes de las elecciones, pago que se frustró como hemos ya señalado. Quizás este hecho venga a subrayar por sí mismo el error que supuso la postura del Gobierno del Sr. Aznar en este tema; voces de este mismo partido así lo han reconocido.

La conformidad del Ejecutivo andaluz con esta cifra, acordada en firme con el nuevo Gobierno del PSOE ha generado protestas en los restantes partidos andaluces, especialmente del PP, habiendo denunciado éstos que dicho pacto supone la condonación al Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero de la diferencia hasta 4.416 millones de euros –que incluye la partida correspondiente al censo de población, causante del famoso conflicto– en que el Parlamento andaluz tenía cuantificada la deuda, amen de la acusación de rebajar también las exigencias en cuanto a la inmediatez del abono al aceptar su pago a plazos en cuatro años, condición ésta que pasó a ser considerada por el Gobierno andaluz como una cuestión menor. La deuda fue formalmente satisfecha mediante el Real Decreto-ley 7/2004 de 27 de septiembre, fijándola en 2.500.034.925 euros y declarando que su pago se haría durante el ejercicio de 2004.

Lo cierto es que dicho acuerdo, alcanzado en Junio, motivó la retirada por parte del Parlamento andaluz y del Consejo de Gobierno de todos los recursos constitucionales y contencioso administrativos planteados contra las Leyes relacionadas con el sistema de financiación generador de la deuda: modificación de la LOFCA, Cesión de Tributos del Estado, Presupuestos del Estado del citado quinquenio. (*Vid.* los desistimientos *infra*). Y por parte del Gobierno central se produjeron «gestos» correlativos; así los desistimientos de sus recursos ante el TC en el espinoso asunto de la Caja de Ahorro cordobesa «Cajasur» –cuya historia hemos contado en anteriores informes– en el que finalmente el Estado, mediante la modificación de la LORCA, sustrajo esta Caja de la Iglesia católica del ámbito competencial de la Junta. Hay que significar que esta entidad solicitó del TC ser oída antes de que resolviera sobre el desistimiento instándole a proseguir el procedimiento de oficio. No obstante, a mediados de diciembre el presidente de Cajasur, D. Miguel Castillejo suscribió con el Consejero de Economía un acuerdo que perfila la vuelta de la Caja a la tutela de la Junta. El último episodio de esta larga historia es que el acuerdo en cuestión ha suscitado discrepancias que están por resolver en la actualidad.

También se avino el Estado a abandonar los litigios constitucionales relativos al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla de Alborán y a la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia de los Parques Nacionales para 2004. Pero, sin duda, uno de los «guiños» más expresivos del nuevo clima de entendimiento fue la retirada del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley andaluza 7/2003 reguladora de la investigación en Andalucía con las llamadas «células madre», asunto éste que motivó el enésimo y último pulso

de resonancia sostenido entre el Estado y la Junta de Andalucía en las dos legislaturas ya finalizadas.

A estos fáciles arreglos logrados durante el año 2004 hay que sumar otros igualmente positivos, en el ámbito del traspaso de competencias, tal como el de la cuenca hidrográfica intracomunitaria del Sur de España (incomprendiblemente anclado en vía muerta durante tantos años); o la búsqueda de una fórmula para la cogestión de la cuenca del Guadalquivir, un primer paso, al menos, que conduzca a un tratamiento distinto al que se ha venido dispensando a esta cuenca, tan asentada sobre Andalucía, cuyo río principal nace y muere en su territorio.

Se cierra así un ciclo (1996-2004) que generó 61 litigios ante el TC, 47 planteados por la Junta (32 recursos de inconstitucionalidad y 15 conflictos de competencia) y 14 interpuestos por el Gobierno de la Nación (10 recursos y 4 conflictos), etapa en la que la Comisión Mixta de Transferencias se reunió sólo para el traspaso en materia de Justicia (1997) y las políticas activas de empleo (2002), otro enconado asunto que alcanzó en su momento más virulencia de la que posiblemente era razonable.

El nuevo clima de entendimiento ha sido visto por los partidos de la oposición como ocasión propicia para rescatar la vieja reivindicación de la «deuda histórica» dimanante de la Disposición Adicional 2ª del Estatuto, que dice así: «1. Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo. 2. Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones serán fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la Disposición transitoria sexta».

La llamada «deuda histórica» es, pues, un concepto distinto de la deuda correspondiente a la financiación antes relatada, aunque con mucha frecuencia han sido confundidas, incluso por la clase política, quizás porque la deuda de la financiación también a su manera se ha erigido en «histórica», eclipsando a la otra durante una larga etapa en la que su reconocimiento y pago tenía pocos visos de prosperar. No obstante, los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía han venido consignando cada año la cifra –simbólica– de 120 millones de euros, manteniendo así viva la reivindicación; e incluso el propio Gobierno del Sr. Aznar hizo el pago de una anualidad en 1997, sin continuidad después.

En este nuevo embate por la genuina «deuda histórica» han puesto especial empeño los tres partidos de la oposición al PSOE, quizás también con la intención política de comprobar el grado de beligerancia que el Presidente Sr. Chaves está dispuesto a desplegar frente al Gobierno central de su mismo partido. La posición del Presidente, según resulta de sus propias manifestaciones, puede calificarse de moderada pues aunque el montante cuantificado en 1996 (en la fase final del Gobierno de Felipe González) fue equivalente a los 1.200 millones de los euros actuales, el Sr. Chaves ha estimado que esa cuantificación hay que tomarla sólo como punto de partida, debiendo valorarse cómo se encuentre *en*

la actualidad cada servicio en relación con el «nivel medio», lo que requiere el estudio correspondiente; por otra parte, la reivindicación no se negociaría por la vía bilateral sino que se plantearía en el Consejo de Política Fiscal y Financiera; y en cuanto al momento, la perspectiva es la de activar la petición a lo largo de la legislatura.

No podríamos cerrar esta impronta del año 2004 sin una referencia a la situación de la reforma del Estatuto. En informes anteriores hemos dado cuenta de que la iniciativa al respecto se remonta al año 2001 en que con ocasión del XX aniversario del Estatuto de Andalucía, el Presidente Chaves lanzó este propósito en el Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma. Por tanto, este proyecto de corte moderado, surgido en un momento histórico que pudiéramos denominar «tranquilo», se ha visto condicionado y podemos decir que rebasado por los acontecimientos sobrevenidos. Todavía a finales de 2003, en un momento en el que el Partido Popular ejercía en el Parlamento andaluz la presión inherente a su fuerza numérica y a sus concepciones sobre la intangibilidad de la Constitución y del Estatuto, la cuestión de cual sería la altura de la reforma y las innovaciones a introducir era algo del dominio directo del Presidente quien presentó ante el Parlamento –el 16 de diciembre de 2003– un documento con los diez objetivos básicos de la reforma. Mientras que unos de esos objetivos fueron entonces considerados como insignificantes o de segunda fila –por parte de IU y del PA–, otros fueron calificados como escandalosos –aquí las protestas del PP–; tal como la creación de una Agencia Tributaria no obstante estar circunscrita a los tributos propios o cedidos por el Estado.

En este ambiente tan dispar subyacían sin embargo dos opciones muy simples, siempre bajo el común denominador de velar por el estricto respeto a la Constitución: paralizar la reforma, no contribuyendo así a propagar el movimiento reformista puesto ya en marcha en Cataluña y el País Vasco; o aprovechar la oportunidad para hacer una reforma profunda que sirviera para aleccionar *erga omnes* sobre el nivel máximo tolerable por la Constitución. Una tercera opción podía ser la de ralentizar el proceso y esperar el desarrollo de los acontecimientos. Lo que sí parece claro es que en tal contexto resultaba ya inoportuno vincular la reforma del Estatuto andaluz a una serie de objetivos predeterminados –como los propuestos en su día por el Presidente de la Junta– con abstracción de lo que estuviera ocurriendo en otras latitudes.

Esta tercera opción es la que a la postre se ha impuesto de hecho. Tras la apertura de la nueva Legislatura queda desechado, como *modus operandi*, la presentación por el gobierno autonómico de un Proyecto de reforma a debatir en la Cámara. Se ha optado porque el texto articulado del proyecto de Estatuto sea elaborado en el seno de la Comisión parlamentaria de Desarrollo estatutario, constituida al efecto el 18 de junio, habiéndose nombrado una Ponencia compuesta por representantes de los cuatro grupos parlamentarios (3, PSOE; 2, PP; 1, IU; 1, PA) que es la directamente encargada de la redacción del texto cuyo primer borrador se anuncia para mediados de 2005. Hay que señalar que el PP se ha integrado de buen grado en este diseño.

Desde el mes de septiembre de 2004 han ido desfilando por dicha Comisión numerosos comparecientes de los más diversos ámbitos y estratos (ex presiden-

tes de la Junta, Alcaldes, Rectores, etc. etc.) con el fin de informar a la Cámara sobre sus experiencias y propuestas de reforma; un trámite de audiencia muy denso y prolongado cuyas aportaciones serán, sin duda, difíciles de amalgamar. Paralelamente, se crea por el Decreto 497/2004 un Consejo Asesor para la Modernización del Estado de las Autonomías adscrito a la Consejería de la Presidencia, compuesto por diez miembros: dos ex presidentes andaluces del Tribunal Constitucional (D. Pedro Cruz Villalón y D. Manuel Jiménez de Parga), dos ex presidentes de la Junta de Andalucía (D. Rafael Escuredo y D. José Rodríguez de la Borbolla) y seis miembros pertenecientes al cuerpo de catedráticos de Universidad, órgano que por su configuración y solvencia técnica parece estar llamado a desarrollar un importante papel, aunque habrá que ver cómo funcione la conexión de este cualificado grupo de expertos –a través del puente de dicha Consejería– con la Comisión parlamentaria constituida. No es preciso encarecer la trascendencia de una colaboración técnica de calidad a la hora de redactar un Estatuto, tarea esta que amén de su gran dimensión política exige conocimientos diversos y sobre todo dominio del Derecho en sus múltiples vertientes.

Dentro de este contexto de la reforma estatutaria se constituyó en el mes de junio una plataforma cívica autodenominada «Andaluces levantaos» (una frase del himno de Andalucía) impulsada por cuatro personalidades de la política harto conocidas: el profesor D. Manuel Clavero Arévalo, ex ministro de las Regiones y de Cultura en el Gobierno de Adolfo Suárez; D. Rafael Escuredo, ex presidente de la Junta; Don Alejandro Rojas Marcos, ex Presidente del Partido Andalucista; y D. Manuel Pimentel, ex Ministro de Trabajo), cuya finalidad, según reza en sus manifiestos, es la de avivar la conciencia de la ciudadanía sobre los cambios que se avecinan y evitar que Andalucía pueda quedarse descolgada del techo que puedan alcanzar las llamadas Comunidades históricas. Celebró su asamblea constituyente en Málaga, el 24 de septiembre.

Parlamento

Con su nueva composición surgida de las elecciones del 14 de marzo, se constituyó el día 31 siguiente bajo la presidencia de Dña. María del Mar Moreno, quedando compuesta la Mesa por tres vicepresidencias y tres secretarías ocupadas proporcionalmente por representantes de los cuatro grupos parlamentarios. Del mismo modo quedaron repartidas las presidencias de las diecisiete Comisiones parlamentarias.

Cabe destacar que el portavoz del Grupo socialista Sr. Caballos Mojeda –que ha ejercido esta función durante cuatro legislaturas consecutivas– fue cesado el 2 de septiembre como efecto final de la crisis ocurrida durante el verano en la Secretaría provincial del PSOE de Sevilla en la que el Sr. Caballos perdió ante el aspirante Sr. Viera Chacón (quien había sido nombrado Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma), auspiciado éste para regir dicha Secretaría por el Presidente Sr. Chaves. Le sucedió en el cargo de portavoz el diputado por Córdoba Manuel Gracia Navarro, ex Consejero de la Junta.

A) Actividad legislativa

Las Leyes aprobadas en el ejercicio son las que se relacionan seguidamente. Se corresponden todas ellas con Proyectos de Ley presentados por el Consejo de Gobierno:

Ley 1/2004 de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. Este organismo se configura como autoridad independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía, en relación con los contenidos y publicidad audiovisuales. La elección de sus miembros por el Parlamento de Andalucía (entre personas de reconocido prestigio y competencia en el ámbito de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural o social), la duración de su mandato (más tiempo que el mandato parlamentario) y su actuación independiente del Gobierno y Administración autonómica confieren al Consejo Audiovisual de Andalucía el carácter de una «Administración independiente», que armoniza con el régimen de autonomía funcional que preside el ejercicio de sus funciones. La Ley ha visto la luz tras ocho años de espera.

Ley 2/2004 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005. Su montante global, de 24.451 millones de euros, representan un incremento del 10,3 por ciento respecto al del ejercicio anterior. Según el propio Consejero de Economía, el presupuesto se inspira en una política basada en el aumento de la productividad, la cohesión social y el fortalecimiento del diálogo entre los sectores público y privado.

Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras. La conocida como Ley de Acompañamiento recoge una serie de normas que se relacionan directa o indirectamente con los objetivos presupuestarios, como por ejemplo puedan ser la regulación de beneficios fiscales o el establecimiento de tasas, al tiempo que se contemplan otras medidas cuya relación con el presupuesto es bastante más lejana –o simplemente inexistente–, tales como la creación de la Agencia Andaluza del Agua o las modificaciones de las Leyes de Universidades, de Comercio Interior, de Ordenación del Territorio y de Cajas de Ahorros. Este ejercicio brindaba la ocasión de haber seguido el ejemplo del Estado, suprimiendo este tipo de Ley, cada vez más impopular, no sólo por lo que suponen en sí respecto al procedimiento ordinario, sino por los vicios adicionales que suelen añadirsele durante su oscuro y vertiginoso proceso final de formación. Hubiera sido muy oportuno prescindir de este instrumento, máxime en un ejercicio como el presente en el que la producción legislativa ordinaria ha sido especialmente reducida.

Las demás iniciativas legislativas producidas durante 2004 y que se hallaban en tramitación al final de dicho año se inscriben todas en la VII Legislatura que se abrió con las elecciones del 14 de marzo. Antes del 31 de ese mismo mes la Cámara no celebró sesiones.

Proyectos de Ley

– *De creación del Colegio Oficial de Ingenieros en informática.*

- *De creación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en informática.*
- *De régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*
- *De creación del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento.*
- *De modificación de la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la Empresa Pública de la Radiotelevisión de Andalucía y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión gestionados por la Junta de Andalucía.*
- *De Fundaciones.*
- *De creación del Colegio Oficial de Educadores Sociales.*

Proposiciones de ley

Proposición de Ley de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. (Presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía).

Proposiciones de Ley: reguladora de la actividad publicitaria de las Administraciones en Andalucía; sobre de modificación de la Ley por la que se modifica la Ley 1/1986, de 20 de enero, Electoral de Andalucía; relativa al Consejo Consultivo de Andalucía; relativa a modificación de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos; sobre el estatuto de los Ex-Presidentes de la Junta de Andalucía; y de reforma del Reglamento del Parlamento andaluz. Se trata de un paquete de medidas, llamadas de «impulso democrático» suscrito por todos los grupos parlamentarios excepto el Popular de Andalucía.

B) Actividad parlamentaria en general

a) Debates generales ante el Pleno

Debate de Investidura

En las sesiones plenarias del Parlamento de Andalucía para la investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía, que tuvieron lugar los días 20 y 21 de abril de 2004, D. Manuel Chaves González fue investido Presidente por quinta vez consecutiva, al ser elegido por la mayoría absoluta de los representantes del Parlamento autonómico. El Presidente Chaves revalidó su cargo con el voto favorable de 61 de los 109 diputados que integran la Cámara (los pertenecientes al PSOE); 36 votos en contra (del Grupo del Partido Popular de Andalucía) y la abstención de 11 parlamentarios (los 6 diputados de Izquierda Unida Los Verdes Convocatoria por Andalucía, y los 5 del Partido Andalucista).

El Sr. Chaves González inició su intervención resaltando el diálogo como principal herramienta de trabajo para la VII Legislatura y anunció como primera medida de gobierno una ronda de encuentros con todos los partidos políticos

de la Cámara, los sindicatos, empresarios, las entidades representativas de la sociedad civil y la FAMP.

El discurso tuvo tres ejes conductores: la reforma estatutaria, el reestablecimiento del diálogo con el Gobierno central y el desarrollo de la llamada «segunda modernización de Andalucía». Por lo que respecta a la reforma del Estatuto, el candidato abogó por el diálogo y el consenso parlamentario a fin de hacer posible lo que calificó de «irreversible proceso de modernización autonómica». Tal proceso debe acompañarse, a juicio del candidato, por la reforma del Título VIII y, sobre todo, del artículo 169 de la Constitución, de modo que sea posible hacer del Senado una cámara de primera lectura para cuestiones de alcance autonómico. Para ese orden de cuestiones y otras en que las relaciones Estado-Comunidad Autónoma habían alcanzado un gran nivel de estancamiento y crispación en la legislatura anterior, el candidato lanzó una propuesta abierta de diálogo con el Gobierno central, al tiempo que se felicitaba por la formalización de un foro multilateral, la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, en la que hacer posible el diálogo colectivo entre todas las autonomías y el Estado. En el terreno de las propuestas concretas, el candidato anunció la apertura de negociaciones con el Gobierno y la Administración central en torno a las siguientes cuestiones: liquidación del sistema de financiación correspondiente al periodo 1997-2001; fijación de un calendario para la concreción de los traspasos pendientes; acuerdos para la cofinanciación de infraestructuras; y, finalmente, replanteamiento de los conflictos y recursos planteados ante el Tribunal Constitucional por una y otra parte.

Tras esta serie de propuestas de calado político-institucional, el candidato comenzó a desgarnar las medidas que emprendería su Gobierno sentando como presupuesto que «la Segunda Modernización de Andalucía será el programa de gobierno». Los anuncios que el candidato hizo en este sentido se corresponden con las distintas medidas sectoriales que ya habían sido avanzadas en la campaña electoral. En el desglose de estas medidas destacó el objetivo de alcanzar durante la VII Legislatura la cifra de tres millones de ocupados en Andalucía. En este sentido, el Gobierno de la Junta de Andalucía contará con dos instrumentos esenciales: por una parte, el sistema educativo y formativo, y por otra, las ayudas de la Administración. En el contexto de las medidas de fomento, el candidato reveló la creación del «ticket emprendedor», que integrará las ayudas en concepto de autoempleo y apoyo inicial, con un importe de hasta 9.000 euros y un plazo máximo de pago de dos meses.

La importancia de la Universidad en el desarrollo tecnológico se pretende potenciar con la creación de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresas. Su cometido será –en palabras del candidato– «gestionar todas las acciones del Gobierno en materia de I+D+i y de apoyo empresarial». En este sentido, el Presidente en funciones anunció que la Junta de Andalucía duplicaría en los próximos cuatro años su gasto en I+D+i y que serán las Universidades quienes lideren la implantación de la sociedad del conocimiento en Andalucía. Por su parte, el sector empresarial no quedará –según el candidato– al margen de este proceso, ya que las empresas que desarrollen un proyecto con algún centro investigador público recibirán automáticamente «una ayuda para un proyecto posterior al menos por el mismo importe que el que ellas hayan invertido anteriormente».

En el capítulo laboral, el candidato avanzó que el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) prestará servicios de intermediación tanto a los desempleados como a las empresas y que a cada demandante de empleo inscrito en el SAE se le confecciona un itinerario personalizado de inserción. Junto a ello, las medidas que se emprenderán en el campo de la estabilidad y la siniestralidad laboral se ajustarán al contenido de un Libro Blanco que a tal fin redactará una Comisión de Expertos cuya creación impulsará el Gobierno autonómico.

En materia de Turismo, el candidato apostó por reforzar la promoción con una unidad específica dedicada a crear opinión en los mercados emisores, potenciar la comercialización a través de internet y completar la modernización tecnológica con la creación del Instituto de Tecnología Aplicada a la Producción Turística. Asimismo, defendió la importancia para la Comunidad Autónoma de los sectores agrarios afectados por reformas de sus OCM –olivar, algodón y tabaco– recalcando su apoyo al mantenimiento de las ayudas públicas dirigidas a estas actividades y a las medidas dirigidas al incremento de la calidad y la competitividad en el proceso productivo.

En relación al problema de la vivienda, la mayor novedad consistió en el anuncio de la creación de la Agencia Andaluza de Alquileres como órgano llamado a contribuir a cubrir los riesgos básicos que corren los propietarios: impago, desperfectos y disponibilidad de la vivienda. Asimismo, el candidato destacó que los próximos cuatro años el Gobierno andaluz prevé registrar 250.000 actuaciones de habilitación de viviendas entre nueva planta y rehabilitación, de modo que el 50% de los nuevos hogares que se constituyan en este periodo puedan hacerlo bajo algún régimen de vivienda protegida. Estas medidas van ligadas a otras de aplicación fiscal, como la exención de la cuota autonómica del IRPF para los contribuyentes, unos 700.000, que no superen los 12.000 euros netos al año.

Respecto a la mejora de las infraestructuras, el candidato avanzó que esta legislatura conocerá la entrada en funcionamiento de importantes autovías autonómicas cuya construcción está ya en marcha, al tiempo que se comenzarían las obras para construir otras nuevas en el marco de un plan de infraestructuras viarias que hasta el año 2010 pretende actuar sobre un total de 2.500 kilómetros de la red andaluza de carreteras. Asimismo, el candidato manifestó la necesidad de consolidar los grandes núcleos metropolitanos en Andalucía mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial, que habrán de complementarse con medidas dirigidas a dotar las necesidades de la población en materia de transporte y gestión del agua. En este sentido se inscriben iniciativas ya en marcha como los metros de Granada, Málaga y Sevilla, el tren tranvía de la bahía de Cádiz o el proyecto de corredor ferroviario en la Costa del Sol.

En relación con un tema estrechamente relacionado con el anterior, la protección medioambiental, el candidato anunció la creación de «puertas verdes» en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, que serán «puntos de partida hacia parques o enclaves protegidos con los que estarán conectados mediante vías verdes de uso exclusivo para senderistas y ciclistas». También está previsto que todos los municipios de 10.000 habitantes cuenten con un parque peri urbano, y que las industrias andaluzas se adapten a los parámetros ambientales contemplados en el Protocolo de Kyoto. Asimismo se anunció la aprobación de un Plan de Acción

para la Estrategia Andaluza del Cambio Climático y la creación de la Agencia Andaluza de la Energía.

En materia de Administración Autonómica, el candidato se comprometió a aprobar «cartas de servicio» para todos los Departamentos y organismos de la Junta de Andalucía que tendrán por objetivo que el ciudadano conozca con claridad las prestaciones y los estándares de calidad a que tiene derecho. Además mostró su intención de que el establecimiento de la Administración electrónica crezca hasta alcanzar el 75% de los procedimientos administrativos.

En el capítulo social, el candidato anunció la próxima puesta en marcha de un plan para incrementar los servicios públicos en las zonas andaluzas en las que se produce una mayor acogida de inmigrantes. La conquista de mayores niveles de bienestar pasa –en palabras del candidato– «por el reconocimiento de nuevos derechos sociales». Entre éstos, el Presidente en funciones se refirió a la creación de plazas en guardería para familias trabajadoras con hijos menores de tres años; la tele asistencia para mayores de 65 años que lo precisen; el chequeo médico anual para mayores; las plazas de educación infantil; el derecho a la gratuidad del dentista de cabecera para niños de 6 a 14 años; o el asesoramiento genético para la elección del sexo de los hijos en casos de enfermedades graves de carácter hereditario ligado al sexo. La integración y plena igualdad de la mujer en el mercado laboral fue uno de los temas más desarrollados de este apartado dedicado al desarrollo del Estado social. En este campo, el objetivo confesado por el candidato es que «en un plazo de ocho años la tasa de actividad de las mujeres andaluzas se equipare a la media de la zona euro». Esta lucha por la igualdad se verá acompañada de medidas para evitar la discriminación en el ámbito laboral y de la aprobación de un proyecto de Ley contra la violencia de género. En el marco de las medidas socio-educativas, el candidato anunció el aumento de la dotación de ordenadores en los centros educativos públicos y la construcción de una plataforma digital de conocimientos que posibilite la educación digital, así como la existencia a finales de la legislatura de 400 centros educativos bilingües inglés-español. El candidato se refirió también a la integración de los discapacitados en el sistema educativo y laboral. En este último sentido, la Junta de Andalucía pretende reservar el 5% del empleo público, del que un 1% se dirigirá específicamente a los disminuidos psíquicos. La accesibilidad, el fomento de la lengua de signos o el subtítulo y audio descripción serán otras prioridades en este apartado. Por otra parte, el candidato anunció su intención de que la Junta de Andalucía mantenga las ayudas complementarias a las pensiones más reducidas, a la vez que establecerá nuevos derechos en materia de salud para garantizar mejores prestaciones. Esta larga lista de actuaciones en materia social se plasmará con la creación de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social.

Por último, en el ámbito de la acción exterior de la Comunidad Autónoma, el candidato avanzó la creación del Consejo Andaluz de Cooperación, la aprobación de un plan específico y la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional que permitan hacer del Mediterráneo y la integración europea los ejes principales de actuación en este campo.

La intervención del candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía fue seguida de las correspondientes réplicas a cargo de los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios, que tuvieron lugar en la sesión de 21 de abril.

En primer lugar, el Portavoz del Grupo andalucista, D. Antonio Ortega, planteó una serie de reivindicaciones relacionadas con infraestructuras, como el traspaso de competencias sobre puertos y aeropuertos o la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Asimismo, instó al Presidente en funciones a que no implantase la ecotasa en el sector turístico, al tiempo que echó de menos en el discurso de investidura mayores referencias al Pacto local y al papel de los Ayuntamientos. El candidato contestó arguyendo que Andalucía ha sido en los últimos años la Comunidad líder en cooperación con los municipios, y avanzó –en este orden de argumentos– un inminente encuentro con el Presidente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Respecto a las exigencias del PA sobre competencias, el candidato recordó que ciertas parcelas de las mencionadas por el Portavoz del Grupo Andalucista eran de la exclusiva competencia del Estado, al tiempo que recordó el avance de las negociaciones sobre los traspasos pendientes en otras. Finalmente, el Presidente Chaves expresó su compromiso al Portavoz del Grupo Andalucista en orden a evitar que «la modernización del sistema autonómico» comporte «privilegios ni desigualdades» entre Comunidades, en referencia a las posibles reformas estatutarias que muy probablemente se emprenderían durante esta legislatura.

El anuncio de la creación de Agencia Andaluza de Alquileres centró, en buena parte, la intervención de la Portavoz de IULV-CA, Dña. Concha Caballero Cubillo, que reprochó al candidato que la liquidación de la financiación autonómica del periodo 1997-2001 se cifre en 2.500 millones. Caballero exigió, a su vez, que el Estado pague a Andalucía la «deuda histórica» en su integridad. Al hilo de una amplia crítica al modo en que se había articulado la intervención internacional en la guerra de Irak, la Portavoz también apuntó sugerencias dirigidas al desmantelamiento de las bases militares en suelo andaluz en las que existen dotaciones estadounidenses. Por lo demás, mostró su decepción porque la futura Consejería de Igualdad y Bienestar Social no sea exclusivamente de Igualdad. En su turno de contrarréplica, el Presidente Chaves matizó que, a su juicio, el concepto de igualdad no significa únicamente igualdad de género, sino que tiene una dimensión social mucho más amplia, que en buena medida entronca con el concepto de bienestar social. Respecto a la deuda histórica, el candidato señaló que el Gobierno de la Junta de Andalucía llevaría a esta cuestión al órgano adecuado: el Consejo de Política Fiscal y Financiera. D. Manuel Chaves puntualizó, además, que la cifra de 2.500 millones obedece a una negociación con el anterior Gobierno y que este importe fue una de sus promesas electorales durante la pasada campaña andaluza. Asimismo, rechazó la pretensión de la Portavoz de IUCA de exigir al Gobierno central la renegociación del acuerdo España – EEUU para desmantelar las bases militares estadounidenses en suelo andaluz, argumentando el respeto debido a los Acuerdos bilaterales que rigen la materia.

Por su parte, la Portavoz del Grupo parlamentario del Partido Popular, Dña. Teófila Martínez Saiz, comenzó su réplica ofreciendo la colaboración de su Grupo parlamentario al futuro Gobierno de Andalucía en todo lo relativo a «la defensa del bienestar de los andaluces y Andalucía». Para ello, propuso la celebración de pactos de legislatura en materias como el empleo, la convergencia europea, la creación de infraestructuras y el desarrollo industrial. Durante su intervención, Dña. Teófila Martínez anunció, asimismo, la participación del PP

andaluz en la ponencia para la reforma del Estatuto y el apoyo a las medidas de reforma que respeten la Constitución. En su respuesta, D. Manuel Chaves valoró positivamente el hecho de que el Grupo popular se sumase al debate para la reforma estatutaria aceptando las condiciones ofrecidas en la anterior legislatura. Recordó los derechos de las Comunidades Autónomas a estas reformas en los términos que recogen los propios Estatutos y la Constitución. Igualmente, el Presidente Chaves aprovechó su contrarréplica a la Portavoz del grupo popular para afirmar que hay una convergencia real de Andalucía con respecto a España y Europa. Según sus propias palabras, la Comunidad andaluza «tiene menos paro y más crecimiento económico, no sólo en las fases alcistas del ciclo económico sino en fases de ralentización», donde crece por encima de la media nacional y europea». Si bien resaltó la necesidad de acelerar ese proceso incentivando la participación y la inversión privada en I+D –que actualmente no supera el 0,2% del PIB, de la que el 60% procede de capital público-. El candidato a la Presidencia declaró que el objetivo del Gobierno en esta legislatura es superar el 1% del gasto.

Finalmente, en su turno de palabra, D. José Caballos Mojeda, Portavoz del Grupo socialista, alabó el discurso de investidura del candidato, incidiendo en la importancia de algunos de los aspectos abordados en el mismo, como la Segunda modernización y la reforma estatutaria, y mostrando el total apoyo del Grupo socialista al futuro Gobierno, no sólo en los contenidos programáticos expuestos, sino también en el método de diálogo propuesto para alcanzarlos.

Otros Debates generales

Aparte del de investidura, se celebraron dos debates generales más, ambos instados por todos los Grupos Parlamentarios: Uno sobre el futuro de los astilleros andaluces, ante la propuesta realizada por el Gobierno de España de cierre y privatización de los mismos (sesión plenaria de 6 de octubre), y otro sobre las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 (sesión plenaria de 20 de octubre).

b) Proposiciones no de Ley

Dejamos constancia a continuación de los temas sobre los que versaron dichas Proposiciones, que pueden dar cabal idea de los asuntos que durante el año merecieron la atención del Pleno de la Cámara.

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: Proposición no de Ley relativa a siniestralidad laboral; sobre el eje ferroviario transversal de Andalucía; sobre la aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE); relativa al acuerdo en materia de financiación; sobre el apoyo al Plan de Actuaciones Hidráulicas del Gobierno de España; sobre las medidas para fomentar los valores educativos en televisión; relativa a España en la Constitución Europea; sobre gratuidad de los libros de texto; relativa a garantizar los principios de estabilidad y neutralidad presupuestarias en el régimen de pago único establecido en la reforma de la Política Agraria Comunitaria; relativa a la participación de las Administraciones en la financiación de los metros andaluces; sobre las medidas para la aplicación de la Ley Integral contra la Violencia de Género; relativa a las medidas para mejorar la convivencia en los centros escolares; sobre las medidas dirigidas a con-

trolar el incremento de precios del gasóleo para los sectores agrario y pesquero, y paliar sus efectos; sobre protección de los consumidores ante el sobreendeudamiento; relativa a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al proceso de aprendizaje universitario; referente a la elaboración de un marco legal para fomentar el autoempleo en Andalucía; sobre el cumplimiento de obligaciones en las infraestructuras andaluzas; relativa a la propuesta de aplicación de la reforma de la Organización Común de Mercado del aceite de oliva; y sobre el apoyo al Tratado de la Constitución Europea.

– *del Grupo Parlamentario Popular*: Proposición no de Ley relativa a medidas a adoptar ante los perjuicios de las reformas de las OCM de los sectores del aceite de oliva, algodón y tabaco para los agricultores andaluces; sobre una OCM justa y equilibrada para el olivar; relativa a la transparencia y control en la distribución de 2.500 millones de euros procedentes de la liquidación del sistema de financiación destinados a inversión; relativa a las selecciones deportivas autonómicas; relativa al cumplimiento del Plan Hidrológico Nacional en Andalucía; relativa al plan de actuación urgente para las zonas de Huelva y Sevilla afectadas por la catástrofe ocasionada por el incendio; sobre la suspensión de programas de fomento de empleo; relativa a la rectificación de la Ministra de Medio Ambiente sobre el modelo turístico en Andalucía; sobre la deuda histórica; sobre financiación de los metros andaluces; relativa a las medidas a adoptar frente a la subida del gasóleo, por las graves repercusiones económicas para los sectores productivos agrícolas, ganaderos y pesqueros de Andalucía; relativa al «agua para todos»; relativa a la adopción de medidas eficaces contra la violencia escolar; y sobre el acceso de los discapacitados al empleo en las Administraciones públicas;

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: Proposición no de Ley relativa a la restitución y mejora de los derechos y la cobertura social de los trabajadores del medio rural andaluz; referente a la investigación de la actuación de diversos organismos con ocasión del naufragio de una patera de inmigrantes el pasado 25 de octubre de 2003 en la bahía de Cádiz y sobre la situación de los recursos para salvamento marítimo en las costas andaluzas; relativa al derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí; y sobre creación de la policía autonómica.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: Proposición no de Ley relativa a la línea Ave Sevilla-Córdoba-Madrid; y sobre el pago por el Gobierno central de la liquidación contemplada en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía –Deuda histórica–.

Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular*: relativa a política general en materia de relaciones financieras con otras Administraciones; sobre política general en materia de carreteras; sobre política general en materia de políticas migratorias; sobre política general en materia de energía; sobre política general en materia de infraestructuras para la educación; sobre política general en materia de justicia; y sobre política general en materia de financiación, planificación e infraestructuras sanitarias.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a política de empleo; sobre educación obligatoria y gratuita; y sobre política de inmigración.

– *del Grupo Andalucista*: relativa a política en materia de espectáculos públicos y legislación taurina.

Todas las interpelaciones se convirtieron posteriormente en mociones

Mociones

– *del Grupo Popular*: sobre relaciones financieras con otras Administraciones; sobre política general en materia de carreteras; sobre política general en materia de políticas migratorias; sobre política general en materia de energía; sobre política general en materia de infraestructuras para la educación; sobre política general en materia de justicia; y sobre política general en materia de financiación, planificación e infraestructuras sanitarias.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a política de empleo; sobre educación obligatoria y gratuita; y sobre política de inmigración.

– *del Grupo Andalucista*: relativa a política en materia de espectáculos públicos y legislación taurina.

Comparecencias ante el Pleno

Se produjeron durante el año algunas comparecencias del Gobierno, o de alguno de sus miembros, ante el Pleno, la más destacada de las cuales fue la del Consejo de Gobierno, a petición de los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y Andalucista, a fin de explicar el acuerdo alcanzado con el Gobierno central respecto a la liquidación de la deuda acumulada en el periodo 1997-2001 y la transferencia de competencias. Asimismo son de destacar cuatro comparecencias más del Consejo de Gobierno, todas ellas instadas por el Grupo Parlamentario Popular, relativas, en primer lugar, a la posición del Gobierno andaluz ante el cierre y la privatización de los astilleros andaluces; en segundo lugar, a las consecuencias que para el empleo en esta Comunidad Autónoma se derivan de la Orden de 22 de julio por la que se suspenden diversos programas de fomento del empleo; en tercer lugar, al nuevo organigrama del Instituto de Fomento de Andalucía; y, finalmente, al balance sobre los primeros seis meses de gobierno. Ésta última fue bastante resonada, pues vino a hacer las veces del «debate sobre el estado de la Comunidad» que no fue celebrado este año. El resto de comparecencias fue realizada por los titulares de las Consejerías de Presidencia (2); Agricultura y Pesca (5); Gobernación (1); Salud (1); Empleo (4); Medio Ambiente (4); Educación (3); Innovación, Ciencia y Empresa (4).

Preguntas al Gobierno

Preguntas de iniciativa ciudadana en Comisión: 2; Preguntas escritas al Gobierno: 2.070; Preguntas orales en Comisión: 472; Preguntas orales en pleno: 347

Gobierno

Un mes antes de las elecciones, concretamente el 10 de febrero, el Presidente Chaves tuvo que remodelar el Consejo de Gobierno por figurar cuatro de sus Consejeros como candidatos en las listas para el Congreso de los Diputados, sonando estos cuatro nombres como «ministrables» en caso de alzarse con la victoria electoral el Sr. Rodríguez Zapatero. Fueron los titulares de las Consejerías de Economía y Hacienda (Magdalena Álvarez Yarza), Justicia y Administración Pública (M^a del Carmen Hermosín Bono), Cultura (Carmen Calvo Poyato) y Gobernación (Alfonso Perales Pizarro), que fueron sustituidos por los Viceconsejeros de las respectivas Consejerías.

Tras su quinta victoria electoral en Andalucía el Sr. Chaves así como su nuevo Gobierno tomaron posesión de sus cargos el 25 de abril. Fiel a su compromiso de implantar la paridad de género en todos los órganos colegiados lo cumplió con creces al formar el Gabinete al nombrando a ocho mujeres como titulares de las Consejerías, de las catorce existentes. Repitieron como titulares de Consejerías siete miembros del Gobierno anterior.

No cambió el número de Consejerías pero sí su estructura y denominación. Entre las modificaciones destaca la supresión de la Consejería de Relaciones Institucionales, antes en posesión del Partido Andalucista durante la etapa de la coalición, y la creación de una especie de súper consejería –Innovación, Ciencia y Empresa– que llega a asumir competencias antes en manos de hasta cinco Consejerías. Entre otras materias asume todo lo concerniente a la educación e investigación universitarias, rama que se escinde así de la Consejería de Educación en la que se encontraba desde su origen. Esta nueva macro Consejería se configura como abanderada para propulsar las acciones de la llamada Segunda modernización que es el programa que se pretende guíe la acción política y administrativa.

Ejercicio de las competencias

A nivel normativo, el ejercicio de las competencias mediante reglamentos ha disminuido en cuanto a su número respecto al de años pasados, lo que resulta normal tratándose de un año electoral.

Entre las disposiciones *organizativas*, destaca el Decreto 11/2004 por el que se reestructuran las Consejerías. Asimismo, la remodelación de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y la creación de la Comisión de Política Económica, acorde con la nueva estructura de las Consejerías (D. 480/2004), así como una modificación de la norma reguladora de las Delegaciones del Gobierno cuyo

fin es el dar participación a la Consejería de la Presidencia en el nombramiento de los titulares de estos órganos (D. 117/2004). Por su parte, el Decreto 557/2004 crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, que sustituye así a la anterior Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior.

Un Decreto impulsado por la Consejería de Presidencia regula el informe que ha de preceder a los proyectos de Ley y de Reglamentos para evaluar el «impacto de género» (D. 93/2004), y la misma Consejería promueve el Decreto 521/2004 de 9 de noviembre por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra civil y del franquismo, que ha de dedicarse a la formación de un centro documental al respecto, así como proponer medidas para el reconocimiento social y la reparación moral de los daños causados a las víctimas.

Por último, es de citar el D. 95/2004 por el que se crea el Consejo Andaluz de Medicina Legal y Forense y la Comisión de Coordinación de los Institutos de Medicina Legal de Andalucía, entidades estas en las que se han integrado los profesionales de los antiguos Institutos Anatómico-Forense y de las clínicas forenses de los juzgados. El Consejo que se crea integra a los distintos Institutos Provinciales y se constituye como órgano consultivo de la Administración de Justicia.

En el ámbito de la *función pública*, se modifica parcialmente el Reglamento general de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional e interna de los funcionarios de la Administración General de la Junta, al objeto de incluir diversas mejoras pactadas con los sindicatos en materias de reserva de plazas para discapacitados, Administración electrónica, regulación de la movilidad y reordenación y simplificación de los trámites de provisión de puestos de trabajo (D. 528/2004).

En cuanto al *régimen local*, el D. 365/2003 establece el régimen transitorio de las televisiones locales por ondas terrestres, al objeto de paliar la inseguridad producida por el retraso en la aplicación de la Ley estatal de 1995 y cubrir así la situación de muchas televisiones locales que funcionan sin título habilitante.

En el ámbito de la *ordenación del territorio*, el D. 462/2004 aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y crea su Comisión de Seguimiento. El Plan afecta a los municipios de Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando. El Plan prevé unas inversiones de unos 1.300 millones de euros para mejora de infraestructuras.

En materia de *urbanismo*, aunque no exclusivo de este sector, hay que dar cuenta del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (D. 85/2004), dictado en desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que habrán de fijar el justiprecio en las expropiaciones en las que intervenga la Junta de Andalucía o las entidades locales de la Comunidad Autónoma. También en cumplimiento de dicha Ley urbanística el Decreto 2/2004 regula los registros de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, creando el Registro autonómico, todo ello en pro de la publicidad y posibilidad de consulta por parte de los ciudadanos.

En el sector *vivienda*, hay que registrar la modificación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 mediante el Decreto 463/2004, al objeto de adaptarlo a las medidas aprobadas por el Gobierno central en julio de 2004; y el Reglamento para la Acreditación y Registro de las entidades de control de calidad de la construcción (D. 448/2004).

En las áreas de *agricultura y pesca*, el D. 448/2004 complementa las ayudas estatales destinadas a proyectos de modernización de zonas regables declaradas de interés general por el Plan Nacional de Regadíos. Por su parte, el D. 84/2004 aprueba el Reglamento de Cofradías de Pescadores y sus Federaciones, que afecta a las 23 Cofradías que existen de los 25 puertos pesqueros andaluces y que a su vez se agrupan en Federaciones sitas en las provincias costeras andaluzas.

En materia de *industria* hay que registrar la aprobación del Plan Industrial para Andalucía 2003-2006 (D. 323/2003); y el D. 441/2004 sobre régimen económico de los costes del suministro de gases combustibles por canalización, con el fin de homogeneizarlos para todo el territorio andaluz.

En el área de *consumo* el D. 537/2004 regula los derechos de consumidores y usuarios en el ámbito de la venta al por menor y suministro de productos petrolíferos; y el D. 103/2004 atribuye competencias sancionadoras en la materia a distintos órganos de la Administración autonómica.

En el ramo de *medio ambiente* el D. 99/2004 aprueba la revisión del Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, sustituyendo al anterior de 1998, siendo su objetivo la reducción de la producción total de residuos peligrosos entre un 10 y un 15 por ciento antes de 2010. Por su parte, el D. 503/2004 regula determinados aspectos para la aplicación de los Impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales, «impuestos ecológicos» que fueron contemplados en la Ley de acompañamiento de finales de 2003.

Al igual que en el ejercicio anterior, hay que dar cuenta de una serie de Decretos –todos ellos anteriores a las elecciones del 14 de marzo– aprobatorios de Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de sus correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión; así los del Parque Natural Sierra de las Nieves, Málaga (D. 344/2003), Sierra de Andujar, Jaén (354/2003), Sierras Subbéticas, Córdoba (4/2004), Despeñaperros (56/2004), Sierra Mágina, Jaén (57/2004), Sierra Norte de Sevilla (80/2004), Los Alcornocales, Cádiz (87/2004), Sierras de Huétor, Granada (100/2004), Sierra de Baza, Granada (101/2004). Debe destacarse la aprobación (D. 48/2004) del PRUG del Parque Nacional de Doñana, espacio considerado por la Unesco como Patrimonio de la Humanidad y Reserva de la Biosfera, y que ocupa 50.720 hectáreas de marismas, dunas, pinares, alcornocales y monte mediterráneo ubicadas en las Provincias de Huelva y Sevilla, aunque su área de influencia o «preparque» abarca hasta 55.327 hectáreas). El Parque constituye hoy el último reducto virgen de las casi 200.000 hectáreas que hace tres siglos componían el área inundable del Bajo Guadalquivir. Doñana sirve de refugio a las principales especies de la fauna ibérica en peligro de extinción, entre ellas el lince ibérico, el águila imperial, la malvasía y la focha cornuda. Tres grandes ecosistemas conforman el Parque Nacional de Doñana: la marisma, terreno inundado durante la época invernal que acoge más de 300 especies

diferentes de aves; las dunas móviles, situadas en una franja litoral de casi 40 kilómetros de longitud entre la desembocadura del río Guadalquivir y Matalascañas, y los pinares y cotos de monte mediterráneo, donde sobreviven ejemplares de pino piñonero de hasta 300 años de antigüedad. El nuevo centra sus prioridades en reforzar la protección de la biodiversidad, garantizar la integridad de los ecosistemas, ampliar sustancialmente la oferta de uso público y mejorar la regulación del tránsito rociero y de los aprovechamientos ligados a la ganadería, el marisqueo, la apicultura y la recogida de piñas. Entre sus distintas medidas y propuestas, el Plan delimita por primera vez la división de las 50.720 hectáreas que componen su ámbito de acuerdo con sus distintos valores ecológicos. Se determinan así cuatro zonas, de las cuales las de reserva o máxima protección abarcan el 25% del territorio.

Sobre la materia de *empleo* es destacable la aprobación del Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía (D. 313/2003), cumplimentando así una de las previsiones del V acuerdo de concertación social adoptado en 2003.

En el área de *salud* el D. 96/2004 establece la garantía de plazo de respuesta en procesos asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y diagnósticos en el sistema público de salud. Con esta norma se pretende reducir progresivamente las listas de espera en la atención sanitaria especializada. Entre otras previsiones, el objetivo es que ningún paciente tenga que esperar más de 60 días para ser atendido en la consulta del especialista ni más de 30 para realizarse una prueba diagnóstica. En caso de que se superen estos plazos los pacientes tendrán derecho a acudir a un centro privado con cargo a la Junta de Andalucía. Por otro lado, el D. 238/2004 regula el Registro de Voluntades Vitales Anticipadas, para hacer efectivo el derecho a decidir sobre la asistencia sanitaria y los tratamientos médicos que desean recibir los enfermos en situaciones graves o irreversibles.

En este mismo sector hay que destacar el D. 353/2003 que establece la planificación farmacéutica y los procedimientos de autorización de oficinas de farmacia. Esta regulación permite a la Administración impulsar de oficio concursos públicos para la implantación de farmacias en áreas o situaciones deficitarias de este servicio.

En materia de *educación* se modifica la norma sobre los Consejos Escolares de los Centros docentes públicos y de los Privados concertados, para adaptarlos a la LOCE.

En el campo de la *asistencia social*, hay que reseñar la aprobación (D. 362/2003) del Plan Integral de Atención a la Infancia (2003-2007); y otra disposición complementaria: el D. 3/2004 que establece el sistema de información sobre maltrato infantil, estableciendo deberes de denuncia por parte de particulares y de coordinación administrativa. Del mismo corte que el anterior es el D. 23/2004 regulador de la protección jurídica de las personas mayores. Dentro de este apartado también cabe referir el D. 7/2004 sobre ampliación de las medidas de apoyo a las familias andaluzas con el fin de facilitar el acceso a las ayudas para guarderías, mejora de viviendas de personas mayores y adquisición de libros de texto.

En el área de *turismo*, el D. 340/2003 aprueba el Plan General de Turismo de Andalucía que prevé importantes inversiones para el fomento de este sector estratégico en esta Comunidad. Por su parte, el D. 47/2004 regula las condiciones técnicas y servicios de los establecimientos hoteleros, introduciendo nuevos criterios de distinción entre clases y modalidades de establecimientos. Por otro lado, el D. 15/2004 de 27 de enero regula las declaraciones de interés turístico de Andalucía, estableciendo tres clases de declaraciones posibles: fiestas y acontecimientos, itinerarios turísticos y publicaciones y obras audiovisuales.

Por último, en materia de *deporte* el D. 55/2004 aprueba el Reglamento del Voluntariado Deportivo en Andalucía para promover la participación de voluntarios en los eventos deportivos.

Conflictividad

Hay que registrar la aparición de la STC 194/2004 de 15 de noviembre por su especial incidencia en Andalucía, tanto por contar con dos Parques Nacionales de la importancia del de Doñana y Sierra Nevada como por ser esta Comunidad y la de Aragón las recurrentes de la Ley estatal 41/1997 que fijó las competencias en materia de Parques Nacionales tras la aparición de la STC 102/1995, especialmente ambigua en el punto controvertido. El nuevo criterio del TC es el de la competencia exclusiva (no conjunta) de la Comunidad Autónoma en la *gestión* de los Parques Nacionales, amén de otros pronunciamientos (proscribiendo la función ejecutiva de los Patronatos, o el nombramiento por el Gobierno del Director-conservador, o la aprobación por el Gobierno del Plan Rector de Uso y Gestión) que establecen el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este sector, volcando las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma. Un pronunciamiento importante, también a efectos generales.

Las controversias planteadas ante el Tribunal Constitucional en año 2004 –todas ellas anteriores a las elecciones del 14 de marzo– fueron las siguientes:

Promovidas por la Junta de Andalucía:

– *Recurso de Inconstitucionalidad número 632-2004*, promovido por el Parlamento de Andalucía, en relación con diversos preceptos de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida, recurso que fue apoyado por todos los Grupos parlamentarios, a excepción del Partido Popular. Este recurso viene a ser la réplica al promovido por el Presidente del Gobierno (*número 7552-2003*) contra la Ley 7/2003, de 20 de octubre, del Parlamento de Andalucía, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación *in vitro*, recurso este que fue interpuesto a finales de 2003, aunque su aparición en los diarios oficiales se produjera a comienzos de 2004. En el Informe del ejercicio de 2003 ya dejamos constancia de esta controversia que versa sobre la delimitación de competencias sobre investigación científica y téc-

nica y de sanidad, uno de los asuntos más enconados que enfrentó a la Junta de Andalucía y al Gobierno del Partido Popular en la etapa final de la legislatura regida por el Presidente Sr. Aznar.

– *Recurso de inconstitucionalidad número 1083-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra determinados preceptos de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida (ver recurso citado anteriormente).

– *Recurso de inconstitucionalidad número 1014-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con determinados preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, por entender que tres de sus preceptos vulneran competencias medioambientales de la Junta de Andalucía.

– *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1648-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 92 y correspondiente partida presupuestaria de la Sección 32 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, relativo a la evaluación de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia destinado a corregir los desequilibrios entre Comunidades como consecuencia de la aplicación del módulo de financiación autonómica.

– *Recurso de inconstitucionalidad número 2004-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 126, 127 y 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, concretamente en materia de demarcaciones hidrográficas (imposibilitando así la transferencia de la competencia), espacios naturales y evaluación de impacto ambiental.

– *Conflicto positivo de competencia núm. 145-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua.

– *Conflicto positivo de competencia núm. 2587-2004*, promovido por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con la disposición adicional quinta del Real Decreto 176/04, de 30 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, y contra los arts. 5.b), 1.ª, 2.ª, 4.ª, 5.ª y 12.2 del referido Estatuto.

Promovidas por el Estado:

– *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1022-2004*, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con determinados preceptos de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios profesionales de Andalucía. Por auto de 11 de mayo de 2004 el TC levantó la suspensión de dicha Ley, aquietándose el Abogado del Estado. Esta Ley regula la libre colegiación de los funcionarios que trabajan en exclusiva para la Administración (art. 4), asunto este que ya comentamos en el informe del pasado año.

– *Recurso de inconstitucionalidad núm. 2102-2004*, promovido por Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. Impugna lo relativo al impuesto sobre depósitos de residuos radiactivos por entender que traspasa los límites de la potestad tributaria autonómica. Se trata de uno de los cuatro «impuestos ecológicos» que fueron tan apoyados por el Grupo de Izquierda Unida-Los Verdes en la legislatura anterior.

Por otra parte algunos juzgados de Córdoba han planteado cuestiones de inconstitucionalidad sobre el controvertido tema de las Cajas de Ahorro, concretamente sobre la incidencia que tuvo sobre la cordobesa Cajasur, regida por la Iglesia católica, la Disposición adicional 5ª de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por supuesta vulneración del art. 9.3 de la Constitución; y sobre el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que modifica la Disposición Adicional Segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, por presunta vulneración de los arts. 149.1.11.ª y 149.3 de la Constitución, en relación con el art. 18.1.3.ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Tales han sido las cuestiones de inconstitucionalidad números 5094-2003, admitida a trámite por providencia del TC de 24 de febrero de 2004, que plantea el Juzgado de Primera Instancia número Uno; 6250-2003, admitida a trámite el 25 de mayo de 2004, Juzgado de Primera Instancia núm. 4; y 1381-2004, admitida a trámite el 7 de junio de 2004, Juzgado de Primera Instancia núm. 6.

Desistimientos ante el Tribunal Constitucional

En esta ocasión hemos de abrir un apartado –paradójicamente en este epígrafe dedicado a la conflictividad– para dejar constancia de los desistimientos instados ante el TC por el Estado y la Junta de Andalucía tras la pactación habida entre ambas partes tras las elecciones del 14 de marzo.

Instados por la Junta de Andalucía:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1030-1999, planteado en relación con los artículos 3, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 y 81.5 y Disposición final cuarta de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad número 1304-1999, interpuesto contra los artículos 82 a 87, 89 y 90 y las partidas de las Secciones 32 y 33 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, por los que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuyen entre las Comunidades Autónomas los créditos correspondientes (Auto del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento)

Recurso de inconstitucionalidad número 1358/1999, manteniéndose únicamente la impugnación del artículo 86 y de las cuantías fijadas en la Sección 32: «Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado-Programa 911 B», de la Ley 49/1998. (Auto del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento parcial solicitado)

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1828-2000 planteado en relación con los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 93 y 94 y correspondientes partidas presupuestarias, de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre de 2004 acordando el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1245-2001 promovido contra artículos 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, así como con relación a determinadas partidas presupuestarias de las Secciones 32 y 33 de dichos Presupuestos. (Auto del Tribunal Constitucional de 5 de octubre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento)

Recurso de inconstitucionalidad número 1903-2002, (desistimiento parcial) planteado en su día contra los artículos 84, 86 y 88 y las correspondientes partidas presupuestarias de las Secciones 32 y 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002. El desistimiento se produce en relación a la impugnación de los artículos 84, 86 y las correspondientes partidas presupuestarias de la Sección 32 de dicha Ley, manteniéndose el recurso respecto a la impugnación del artículo 88 y de las correspondientes partidas presupuestarias de la Sección 33. (Auto del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad número 1850-2003, en lo que se refiere a la impugnación del artículo 78 y correspondiente partida presupuestaria de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003. (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento parcial del recurso)

Instados por el Estado:

Conflicto positivo de competencia número 2446-1999, en relación con el Acuerdo de 29 de diciembre de 1998 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla de Alborán (BOE núm. 240 de 5 de octubre). (Auto del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento)

Recurso de inconstitucionalidad número 7552/2003, promovido en su día por el Presidente del Gobierno contra la Ley 7/2003, de 20 de octubre, del Parlamento de Andalucía, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación *in vitro*. (Auto del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-2004:

Socialista (PSOE-A): 52

Popular de Andalucía (PP-A): 46

Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU-CA): 6

Andalucista (PA): 3

Grupo Mixto (integrado por 2 miembros del PSA, escindido del PA): 2

Composición a 31-XII-2004, como resultado de las elecciones autonómicas del 11 de marzo de 2004:

Socialista (PSOE-A): 61

Popular de Andalucía (PP-A): 37

Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU-CA): 6

Andalucista (PA): 5

Estructura del Gobierno

Presidente: *Manuel Chaves González*

Número de Consejerías: 14

Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo

Gobernación: Evangelina Naranjo Márquez

Economía y Hacienda: José Antonio Griñán Martínez

Justicia y Administración Pública: María José López González

Innovación, Ciencia y Empresas: Francisco Vallejo Serrano

Obras Públicas y Transportes: Concepción Gutiérrez del Castillo

Empleo: Antonio Fernández García

Turismo, Comercio y Deporte: Paulino Plata Cánovas

Agricultura y Pesca: Isaías Pérez Saldaña

Salud: María Jesús Montero Cuadrado

Educación y Ciencia: Cándida Martínez López

Igualdad y Bienestar Social: Micaela Navarro Garzón

Cultura: Rosario Torres Ruiz

Medio Ambiente: Fuensanta Coves Botella

Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto. El partido Socialista ostenta 61 de los 109 escaños por lo que goza de una holgada posición mayoritaria, excediendo en seis los escaños necesarios para la mayoría absoluta. Ello hace innecesario el pacto de legislatura y de gobierno mantenido con el Partido Andalucista en la VI legislatura en la que este partido realizó el apoyo con sus tres escaños.

Cambios en el Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura como Presidente de Don Manuel Chaves González en sesión del pleno del Parlamento celebrada los días 20 y 21 de abril de 2004. Nombrado por Real Decreto 743/2004 de 23 de abril.

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: vid. supra.

Mociones sustanciadas en Pleno: 14

Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno: 29

Interpelaciones a miembros del Consejo de Gobierno: 11

Reformas del Reglamento del Parlamento

Durante 2004 se ha venido debatiendo su reforma que posiblemente se producirá en 2005. Los aspectos fundamentales de la modificación son los relativos

a Comisiones de investigación, control de empresas públicas, preguntas orales en el Pleno y calendario de sesiones.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo de Andalucía

En el aspecto institucional cabe dejar constancia de que en este año de 2004, concretamente el día 18 de febrero, se cumplió el X aniversario de la constitución del Órgano. En estos diez años el Consejo ha emitido más de dos mil dictámenes. Grosso modo, los porcentajes de los tipos de asuntos más importantes han sido los siguientes en esta década: dictámenes previos a leyes y reglamentos, 16%; revisión de oficio de actos, 17%; en materia de contratación, 23%; responsabilidad patrimonial, 37%; modificación de zonas verdes y espacios libres, 9%. Los dictámenes sobre asuntos tramitados por entidades locales pueden cifrarse en un 36% sobre el total.

Con retraso respecto a lo que ha venido siendo habitual, el día 3 de noviembre de 2004 el Consejo Consultivo presentó ante el Gobierno, en la ciudad de Granada, su Memoria anual correspondiente al año 2003.

Sobre los datos que arroja esa Memoria de 2003 ya hicimos un avance en esta misma crónica en el Informe del pasado año y como los datos son coincidentes nos remitimos a lo dicho allí. Centrándonos ya en la actividad del Consejo del año 2004 podemos avanzar, sin perjuicio de los datos definitivos que ofrezca la Memoria a presentar durante 2005, que se aprecia un descenso del número de dictámenes solicitados (460) –59 solicitudes menos– y admitidos a trámite (451) –40 admisiones menos–, lo que supone un cambio de signo respecto a la línea ascendente sostenida desde la creación de este órgano consultivo. El número de dictámenes emitidos fue de 406, frente a los 464 del ejercicio anterior. De ellos, 308 fueron favorables a la propuesta de la Administración, siendo 98 los que se emitieron en sentido desfavorable; es decir, proporciones 76 y 24 por ciento, respectivamente. El número de dictámenes emitidos sobre solicitudes formuladas por entidades locales fue de 230, o sea, el 56 por ciento del total, lo que supone un notable incremento sobre ejercicios anteriores en que la media venía siendo de un tercio de los dictámenes emitidos. La cifra es aún más sorprendente si se tiene en cuenta la importante limitación introducida por la Ley de acompañamiento de 2002 (6000 euros de cuantía mínima) para la admisión de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial provenientes de entidades locales.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 3 dictámenes sobre *Ante-proyectos de Ley* y 23 sobre *Proyectos de disposiciones reglamentarias*, cifras muy reducidas respecto al ejercicio anterior, aunque consecuentes con el descenso de producción normativa ya comentado. Hay que registrar 4 solicitudes de dictámenes sobre *recursos de inconstitucionalidad* y 3 *conflictos de competencia*. Ha aumentado sobre el año anterior el número de *revisiones de oficio* (54); han disminuido ostensiblemente los asuntos sometidos a control en materia de *contra-*

tación (43), y ha crecido llamativamente –más del doble– la cifra de los relativos a alteración por Planes urbanísticos de *zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos* (71), lo que probablemente esté motivado por la ampliación de la preceptividad del dictamen en lo referido a las «dotaciones y equipamientos», operada por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002. En cuanto a lo que ha venido siendo el grueso de la actividad consultiva, los asuntos de *responsabilidad patrimonial*, el número sigue elevándose (251) subiendo también aunque moderadamente los referidos a entidades locales (104).

Han sido 256 –el 63 por ciento– las resoluciones comunicadas al Consejo Consultivo por la Administración tras la emisión de los dictámenes, cifra que disminuye respecto a la del ejercicio anterior a pesar que el propio Consejo hace recordar cada año en sus Memorias que se trata de un deber legal. Tal comunicación post-dictamen es la que da a conocer si la resolución de que se trate se dicta «de conformidad» con el dictamen o simplemente «oído», por apartarse del mismo. Por cierto que el ejercicio registra un incremento notable de asuntos (34) en que el Consejo ha sido «oído», pero como hemos dicho en otras ocasiones este dato no es significativo por sí mismo dado que no consta lo ocurrido con el resto de las resoluciones finales no comunicadas al Consejo, entre las que es lógico pensar que se encuentren en mayor medida las que desatienden el parecer del órgano consultivo.

Dentro del paquete de medidas llamadas «de impulso democrático» puestas en marcha tras el comienzo de la legislatura en marzo de 2004 figura la reforma del Consejo Consultivo. Así, en el Diario del Parlamento de 9 de diciembre aparece la proposición de ley, presentada por todos los Grupos excepto el Popular, para la tramitación directa y en lectura única ante el Pleno del nuevo texto legal llamado a sustituir la Ley 8/1993 de 19 de octubre. Se trata, pues, de un texto legal nuevo, no de una simple modificación del anterior a pesar de que las innovaciones que introduce son muy puntuales. Las más destacadas son la creación de la categoría del Consejero Permanente en la que podrán integrarse los ex Presidentes de la Junta de Andalucía; la composición paritaria en hombres y mujeres de sus miembros; la reducción a seis del número de consejeros electivos (son doce en la actualidad) con dedicación exclusiva y a tiempo completo y que son los que han de componer la Comisión Permanente. Se prevé la posibilidad de que ésta se subdivida en Secciones. También se contempla la posibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda nombrar hasta seis consejeros más, sin dedicación exclusiva. Estos habrán de integrarse en el Pleno.

Con esta remodelación, la Comisión Permanente –eje de la institución– resulta de los propios nombramientos del Consejo de Gobierno, perdiendo la presidencia del Órgano el cierto poder de configuración que tiene en la actualidad. Por otra parte, no cabe soslayar la definición que el artículo 1º hace del Consejo como «supremo órgano de *asesoramiento* –sic– de las Entidades Locales y de los Organismos y Entes de Derecho Público de ellas dependientes». Habrá que ver si del texto definitivo de la Ley resulta que el Consejo asume verdaderas funciones de asesoramiento –lo cual no casaría con la reducción de miembros operada en su Comisión Permanente–, o se trata en realidad de la función de control –que no de asesoramiento– que es la propia de estos Órganos y la que se realiza en la actualidad.

Cámara de Cuentas

El Informe sobre la Cuenta general de la Junta de Andalucía del ejercicio 2002 fue presentada al Parlamento el 27 de junio. Destaca el Informe la deuda del Servicio Andaluz de Salud que ascendía a 1.800 millones de euros.

La Cámara de Cuentas evacuó el primer Informe especial, en noviembre de 2004, sobre la fiscalización de los gastos electorales de las elecciones autonómicas al Parlamento de Andalucía de 2004. Respecto de la propuesta de subvención acordada para cada formación política, el Informe hace el siguiente desglose: El Partido Socialista Obrero Español ha contado para las Elecciones al Parlamento de Andalucía con 3.349.132,09 euros. Dicha formación ha declarado gastos por importe de 3.385.846,79 euros que, a juicio de la Cámara de Cuentas, están justificados. Por su parte, el Partido Popular ha contado con un total de 3.215.709,34 euros que también están justificados. Por lo que respecta a Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, esta formación ha contado con 1.469.849,07 euros; pero del total de gastos declarados se detecta que existen gastos que, a juicio de la Cámara de Cuentas, no están debidamente justificados por un total de 14.297,61 euros. Finalmente, el Partido Andalucista ha contado para las Elecciones al Parlamento de Andalucía con 858.975,51 euros y ha declarado gastos por un importe de 856.849,09 euros. Asimismo, esta formación política, a pesar de presentarse a los Comicios Generales, declara no haber incurrido en gastos imputables a estas elecciones. No obstante, la Cámara de Cuentas considera que un 10% de los gastos declarados son imputables a las Elecciones a Cortes Generales (85.684,91 euros). De este modo, la cifra de gastos que considera imputables a las Elecciones al Parlamento de Andalucía asciende a 771.164,18 euros.

También fue presentado a la presidenta del Parlamento, el 4 de mayo, el informe del sector público empresarial de la Junta de Andalucía, año 2002; un sector empresarial compuesto por 48 empresas públicas participadas mayoritariamente por la Junta.

Defensor del Pueblo Andaluz

Presentó la Memoria anual ante el Parlamento el 24 de mayo. En el ámbito de la supervisión del funcionamiento de la Administración Pública Andaluza, las intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz han seguido manteniéndose en los elevados niveles de años anteriores, que se han materializado en la recepción y tramitación de 4.964 nuevas quejas (26 más que el año anterior), de las cuales 249 fueron iniciadas de oficio por la propia Institución, que continua con el criterio de actuar en todas aquellas situaciones de relevancia y trascendencia social que pudieran afectar al ámbito de los derechos de los ciudadanos o colectivos sociales.

En cuanto a los sectores objeto de mayor número de quejas por parte de los ciudadanos destaca el funcionamiento de la Administración de Justicia –dilación de los procesos– y prisiones –motivadas fundamentalmente por el masivo traslado de presos andaluces a otras Comunidades Autónomas–, la vivienda, la educación y la asistencia sanitaria. Cabe destacar también, en relación con este balan-

ce de quejas, el incremento que han experimentado las reclamaciones que afectan a materias relacionadas con el medio ambiente, que se han incrementado en un 171%, lo que pone de manifiesto el aumento de la sensibilidad y el interés creciente de la sociedad andaluza por aquellas cuestiones que afectan a la protección de sus derechos en esta parcela.

Otra de las tareas que la Institución viene desarrollando es la elaboración y puesta disposición del Parlamento de Andalucía y de toda la sociedad de Informes Especiales sobre investigaciones en diversas problemáticas sociales. Durante el año 2004 se han elaborado cuatro de estos Informes, dos de los cuales están especialmente orientados al estudio de situaciones que afectan de forma singular a los derechos de los menores: el de Menores Inmigrantes en Andalucía (presentado al Parlamento el 13 de enero de 2004) y el primer Informe Anual sobre la situación de los Menores en Andalucía, en el que se contiene un análisis de las principales quejas tramitadas en esta materia, así como una valoración general de la situación de este trascendente sector de la población andaluza. Otros informes extraordinarios han sido el de la incidencia de las drogas en la población inmigrante y extranjera comunitaria (presentado el 28 de julio de 2004. (Publicado en el BOPA núm. 53, de 9 de septiembre); y el de Discapacitados y acceso al empleo en las Administraciones Públicas, donde se abordan problemáticas específicas que afectan situaciones y colectivos sociales con gran repercusión social (presentado al Parlamento el 8 de noviembre de 2004, pendiente de publicación a final de dicho año).

En cuanto a actuaciones institucionales reseñables hay que destacar las intervenciones en materia de protección y defensa del territorio frente a actividades contra el suelo no urbanizable por obras y edificaciones no autorizables, dentro de las cuales se inscriben los trabajos realizados conjuntamente con la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y los Fiscales especializados en materia de protección medioambiental y urbanística, acordándose conclusiones de gran interés para la cooperación recíproca de estas Instituciones en esta materia y la concienciación social e implicación de las distintas Administraciones Públicas.

Es destacable la comparecencia del Defensor del Pueblo Andaluz en la Comisión Parlamentaria de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El Defensor aportó un documento sobre sus propuestas (puede ser consultado en la dirección de internet de esta Institución: www.defensor-and.es), entre las que destaca la inclusión de un Título sobre Derechos en el futuro Estatuto que persigue el afianzamiento y extensión de las garantías para el efectivo disfrute de los derechos y libertades por parte de la ciudadanía andaluza. Asimismo, se hace referencia en esta propuesta a los nuevos aspectos y necesidades sociales que se han puesto de manifiesto en los últimos tiempos como consecuencia de los vertiginosos cambios acaecidos en nuestra sociedad, en general, y en la andaluza, en particular, en los más diversos ámbitos.

La propuesta, por último, también persigue perfeccionar la configuración del Defensor del Pueblo Andaluz para el cumplimiento de los cometidos que tiene asignados, a la luz de sus dos décadas de experiencia en el ejercicio de sus funciones garantizadoras, así como para responder eficazmente a los nuevos retos y situaciones que esa dinámica social exige de este tipo de Instituciones.

Rasgos generales

Normalidad política. El resultado de las elecciones estatales del 14 de marzo, al dar la victoria al PSOE, ha ampliado los apoyos políticos del Gobierno de coalición (PSOE-PAR) de la Comunidad Autónoma y especialmente de su Presidente (Iglesias). Signos visibles de ello se encuentran en el nombramiento de diversos componentes del equipo del ejecutivo aragonés para cargos significativos del ejecutivo estatal y en la amplia entrevista mantenida por el Presidente del Gobierno aragonés con el Presidente Zapatero (22 julio). En ese panorama de estabilidad y consolidación, apenas se ha dado trascendencia al pequeño reajuste en el Gobierno producido por la sustitución de la Consejera de Ciencia, Tecnología y Universidad.

Derogación del trasvase. En todo caso, el gran activo político del Gobierno autonómico pasa a ser la derogación de los apartados del Plan Hidrológico Nacional que preveían los trasvases del Ebro. Sabido es que la población aragonesa viene valorando profundamente el mantenimiento y uso en su territorio de los recursos hidráulicos, como prueban hasta la saciedad las grandes manifestaciones producidas en contra de la política de trasvases. De ahí la total conexión del Gobierno de Aragón con la ciudadanía en su oposición a los trasvases. Era una lucha, sin duda, desigual, de manera que, si bien el ejecutivo autonómico siempre mantuvo con brío su postura, la solución final no parecía pudiera favorecer su postura. Recuérdese que, a principios del ejercicio, el Presidente Aznar puso la primera piedra del primero de los trasvases (18 febrero), acto que, si pudo ser tachado entonces de electoralista, indicaba la firme determinación estatal de llevar a cabo los contenidos del Plan Hidrológico Nacional. En ese contexto, cabe comprender la valoración positiva que en la Comunidad Autónoma supuso, pocos meses después, la derogación de los trasvases por el nuevo Gobierno socialista del Estado (19 junio). No obstante, puede también auspiciarse que la nueva etapa en esta materia venga caracterizada por el esfuerzo de todas las partes implicadas para llegar a acuerdos que permitan avanzar.

Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma. Durante los días 14 a 16 de septiembre se desarrolló el tradicional debate anual sobre el estado de la Comunidad Autónoma. El Presidente Iglesias presentó su continuidad y la victoria socialista en las elecciones estatales como un apoyo de la ciudadanía a la estabilidad política y a las estrategias de su gobierno. Desde esos planteamientos iniciales, el repaso a las diferentes políticas autonómicas sirvió para poner de manifiesto el crecimiento económico vinculado a proyectos atractivos en materia de logística, diversificación industrial, turismo, vivienda, parques tecnológi-

cos y otros extremos. Lo cierto es que la Comunidad Autónoma ha pasado de 400.000 afiliados a la Seguridad Social en 1998 a 511.000, con una situación prácticamente de pleno empleo en dos provincias.

Frente a estos planteamientos, el PP presentó una batería de más de un centenar de propuestas de resolución, referidas a cuestiones variadas, desde la política municipal y comarcalizadora a la lucha contra el aumento de la presión fiscal, la puesta a punto de infraestructuras variadas, la vivienda, las concentraciones parcelarias, la sanidad, el consumo, el modelo comercial de Zaragoza, el turismo, la educación, el deporte, etc. Los demás grupos políticos fueron más comedidos en sus propuestas. Así, IU presentó dieciséis propuestas de resolución, centradas en cuestiones de empleo, ordenación del territorio, educación y otras cuestiones. El PAR insistió en la necesidad de profundizar en el autogobierno, la financiación, la política hidráulica y diversas propuestas relativas a actuaciones concretas. El PSOE formuló algunas iniciativas concretas en materia de vivienda, transportes, patrimonio cultural, educación, salud, junto a otros aspectos. Por último, CHA exigió mayor liderazgo en el debate sobre el modelo de Estado, el pago de la llamada deuda histórica del Estado con Aragón, el mantenimiento y mejora de las infraestructuras ferroviarias y la búsqueda de alternativas adecuadas en relación con la política del agua, junto a otras propuestas.

Ponencia de reforma del Estatuto. En el mes de diciembre se constituyó la Ponencia de las Cortes encargada de realizar la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía. Los deseos iniciales se cifran en alcanzar un alto consenso de las fuerzas políticas y lograr el máximo equilibrio entre las Comunidades Autónomas. No obstante, cada vez cobran mayor fuerza las aspiraciones tendentes a reflejar el «hecho diferencial» aragonés, de manera que habrá que estar atentos a la evolución de los trabajos de la Ponencia y a su resonancia en la ciudadanía.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. Un total de 12 leyes han sido aprobadas en el año 2004. Temáticamente, destacan las series de leyes dedicadas a la modificación parcial de leyes vigentes o a la aprobación de complementos de las mismas (6 leyes), a la creación de nuevas entidades y otras cuestiones organizativas (3 leyes) y a cuestiones de tipo financiero y presupuestario (3 leyes). Las novedades normativas aparecen, así, dispersas en la nueva legislación.

Merece la pena destacar la ampliación del derecho de adopción a las parejas homosexuales, al aprobarse la proposición de ley de IU (Ley 2/2004, de 3 mayo) y las facilidades para la instalación de los casinos temporales en lugares turísticos (Ley 3/2004, de 22 junio). Especialmente, cabe referirse a los cambios introducidos en materia de medio ambiente y vivienda.

La Ley 8/2004, de 20 diciembre modifica, en primer lugar, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (Ley 6/1998, de 19 mayo), a fin de establecer la Red Natural de Aragón, que comprende los tradicionales espacios naturales protegidos y las zonas de especial conservación integradas en la europea Red Natura 2000. También establece la gestión autonómica del parque nacional de Ordesa y

Monte Perdido, en ejecución de la STC de 4 noviembre 2004. Por otra parte, se incrementan las competencias autonómicas sobre residuos y se modifican algunos elementos de la Ley de Caza y de la Ley de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (Ley 23/2003, de 23 diciembre).

La Ley 9/2004, de 20 diciembre reforma parcialmente la Ley de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida (Ley 24/2003, de 26 diciembre), procurando flexibilizar y simplificar su aplicación. Así, se protegen pequeñas actuaciones de vivienda, se refunden autorizaciones administrativas, se perfecciona el régimen del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Aragón y otros extremos.

Proyectos pendientes. Se encuentran en tramitación el Proyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de Aragón (BOCA de 22 abril 2004), el Proyecto de Ley de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (BOCA de 18 octubre 2004) y el Proyecto de Ley por la que se reconoce la Universidad Privada San Jorge (BOCA de 22 noviembre 2004).

Actividad reglamentaria

Dentro de la producción normativa, puede destacarse la aprobación de algunos Reglamentos. Así, en relación con el juego, cabe citar el Reglamento de juegos recreativos sin premio (Decreto 2/2004, de 13 enero) y el régimen del Registro General del Juego (Decreto 3/2004, de 13 enero). En materia organizativa destaca la regulación de la Comisión de Coordinación Administrativa del Gobierno de Aragón (Decreto 35/2004, de 24 febrero). Importantes resultan también el Reglamento de Vertidos de Aguas Residuales (Decreto 38/2004, de 24 febrero), el Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida (Decreto 80/2004, de 13 abril) y algunas regulaciones de trascendencia sanitaria, como las relativas al procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud (Decreto 51/2004, de 9 marzo) y la autorización de centros y servicios sanitarios (Decreto 106/2004, de 27 abril). Por último, cabe mencionar la aprobación del Reglamento de alojamientos turísticos al aire libre (Decreto 125/2004, de 11 mayo) y el Reglamento de Espectáculos Taurinos (Decreto 223/2004, de 19 octubre).

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. Algunos hechos deben ser destacados en la trayectoria de los partidos políticos aragoneses. El PSOE se encuentra en un momento de auge, especialmente por el cumplimiento de su objetivo político de oposición a los trasvases del Ebro; por añadidura, la victoria de la candidatura de Zaragoza para la Exposición Internacional de 2008 ha determinado una gran alianza de estabilidad política, el llamado Pacto de Isábena, entre los representantes de las principales fuerzas internas del PSOE: el Presidente de la Comunidad Autónoma (Iglesias) y el Alcalde de Zaragoza (Belloch); de esta forma, actualmente el PSOE controla prácticamente todas las instituciones aragonesas y

aspira a rozar la mayoría absoluta en las elecciones de 2007. El PAR, socio de la coalición de Gobierno, parece prepararse para jugar sus propias bazas, tanto con el electorado nacionalista moderado como con el electorado centrista; posiblemente logre abanderar el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía. El PP se sitúa en un período de cambio de líderes, sin que acabe de perfilarse su labor en la oposición. La CHA puede sufrir algún desgaste como consecuencia de su implicación en el gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, dada la gran resonancia de todas las cuestiones relacionadas con la capital de la Comunidad Autónoma; internamente debe destacarse el enfrentamiento de la dirección del partido con su organización juvenil (Chobenalia), cuyos miembros fueron expulsados de CHA, debido, en parte, a su postura independentista y, en parte, a su oposición a extremos concretos de la candidatura de Zaragoza para la Expo 2008. Por último, IU continúa sin mayores novedades, como pequeña y coherente fuerza política de izquierdas, sin que las tensiones de su partido estatal parezcan haberle afectado.

Conflictos institucionales. Durante el ejercicio, apenas se han producido conflictos institucionales. Buena prueba de ello la dan los desistimientos de asuntos pendientes ante el Tribunal Constitucional: el Estado ha desistido de dos recursos de inconstitucionalidad y la Comunidad Autónoma de tres recursos de inconstitucionalidad y cinco conflictos positivos de competencias, todos estos en relación con espacios naturales protegidos.

Quizá el enfrentamiento de mayor envergadura sea el relativo a la reclamación por la Comunidad Autónoma del importe de los recortes establecidos por el Estado en relación con los tributos cedidos. El Gobierno autonómico valora la deuda en 340 millones de euros, que crecerían a razón de unos 60 millones al año. En apoyo de sus reivindicaciones el Gobierno aduce el artículo 48 del Estatuto de Aragón, que prevé un acuerdo bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma para concretar los recursos de la Hacienda de Aragón.

En un tono anecdótico, cabe recoger la polémica suscitada a raíz de las declaraciones del Presidente Iglesias planteando la posible sustitución de las cuatro cabezas de moros en el escudo de la Comunidad Autónoma. Sin necesidad de entrar ahora en los matices del debate periodístico, puede informarse del lento apaciguamiento de los partidarios de los signos históricos, ante la práctica ausencia de declaraciones oficiales que alimentaran la posición inicial del Presidente.

Actividad de gestión

Expo 2008. La gran noticia positiva del año viene constituida por la elección de la ciudad de Zaragoza como sede de la Exposición Internacional de 2008, que se impuso a las candidaturas de Trieste y Tesalónica en la votación final de la Asamblea General de la Oficina Internacional de Exposiciones, producida en París el 16 diciembre. No caben dudas sobre la trascendencia territorial, económica, social, cultural y política del acontecimiento para toda la Comunidad Autónoma, formando parte también el Estado del consenso político general en la materia.

Televisión autonómica. Por fin el Estado ha concedido a la Comunidad Autó-

noma la gestión del tercer canal de televisión (RD 1890/2004, de 10 septiembre). Ya antes de su formalización, se nombraron los miembros del Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, que se constituyó seguidamente (Decreto 1721/2004, de 10 junio). Al fin del ejercicio se ha nombrado al Director General de la Corporación (Decreto 267/2004, de 14 diciembre) y se han dado los primeros pasos para su puesta en marcha, previéndose el posible inicio de las emisiones el próximo mes de octubre 2005. Hasta ahora el proceso se desarrolla con amplio consenso de todos los grupos políticos.

Otros proyectos. Cabe informar de la definitiva puesta en marcha del Plan Especial de Depuración de Aguas Residuales, que incluye 176 obras, entre nuevas depuradoras y colectores, de manera que todos los municipios de más de mil habitantes podrán depurar las aguas residuales de procedencia doméstica o industrial. Importante resulta también el proyecto de la Ciudad del Motor de Aragón, en el municipio turolense de Alcañiz, declarado de interés supramunicipal (Ley 5/2004, de 9 diciembre). Por último, ha de destacarse la aprobación del II Plan Autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Conocimiento de Aragón 2005-2008 (Decreto 263/2004, de 30 noviembre).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 67

Grupo Parlamentario Socialista: 27

Grupo Parlamentario Popular: 22

Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista: 9

Grupo Parlamentario del Partido Aragonés: 8

Grupo Parlamentario Mixto: 1 (IU)

Estructura del Gobierno

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente: José Angel Biel Rivera (PAR)

Número de Departamentos: 10

Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales: José Angel Biel Rivera (PAR).

Departamento de Economía, Hacienda y Empleo: Eduardo Bandrés Moliné (PSOE).

Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Javier Velasco Rodríguez (PSOE).

Departamento de Agricultura y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE).

Departamento de Sanidad y Consumo: Luisa María Noeno Ceamanos (PSOE).

Departamento de Industria, Comercio y Turismo: Arturo Aliaga López (PAR).

Departamento de Educación, Cultura y Deporte: Eva Almunia Badía (PSOE).

Departamento de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR).

Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad: Alberto Larraz Vileta (PSOE).

Departamento de Servicios Sociales y Familia: Ana de Salas Giménez de Azcárate (PAR).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que le apoyan: PSOE (27 diputados) y PAR (8 diputados).

Composición del Gobierno: Gobierno de coalición PSOE-PAR

Cambios en el Gobierno

La dimisión de la Consejera de Ciencia, Tecnología y Universidad (Verde) se soluciona con el nombramiento para ese puesto del anterior Consejero de Sanidad y Consumo (Larraz), cargo éste que, a su vez, es ocupado por la anterior Secretaria General del Departamento (Noeno).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Comparecencia del Presidente del Gobierno de Aragón con ocasión del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (DSCA núms. 26, 27 y 28, de 14, 15 y 16 septiembre 2004).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Ninguna

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Informe anual de Justicia de Aragón (BOCA VI Legislatura núm. 57, de 7 mayo 2004).

Actividad político-institucional

La actividad institucional del Principado de Asturias en 2004 está marcada por las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de dicho año y lo que ello ha supuesto en las relaciones del Gobierno asturiano con el Gobierno de España.

Las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 y sus consecuencias

Las elecciones generales se celebraron bajo el signo de la política internacional del Gobierno de Aznar, que en Asturias tuvo su reflejo en amplias manifestaciones en contra de la participación de España en la guerra de Iraq y, de modo más inmediato y traumático, bajo la conmoción de la masacre terrorista del 11 de marzo en Madrid y las reacciones ciudadanas contra la gestión informativa que tanto el Gobierno como el PP hicieron de ese suceso.

La participación en las elecciones generales fue en Asturias del 74,38%, más de 7 puntos porcentuales que en las elecciones de 2000. Ello no significó un cambio en lo que se refiere al partido ganador, que volvió a ser el PP, con el 43,89% de los votos válidamente emitidos, aunque con muy escasa diferencia con el PSOE, que obtuvo el 43,16% y una diferencia entre ambos de apenas 5.000 votos. La transformación es más acusada si se tiene en cuenta que en las elecciones generales de 2000 la separación entre ambos era de más de 60.000 votos con una cuota de 46,33% el PP frente a un 37,02% del PSOE.

El mayor fracaso lo cosechó IU, que de un 10,26% y un escaño en 2000 pasó a un 8,53% y ningún escaño en 2004. Y ello a pesar de que esta formación política unió sus fuerzas con el grupo Bloque por Asturias, de corte regionalista, que se presentaba como partido coaligado con el PSOE en el Gobierno regional y, sobre todo, como partido que más agitó a la ciudadanía contra la guerra de Iraq. A pesar del aumento espectacular del porcentaje de votantes, IU perdió 8.500 votantes, un descenso de más del 12,5%.

Por primera vez la representación asturiana en el Congreso de los Diputados se reduce a los dos grandes partidos, PP y PSOE, con cuatro diputados cada uno y, por primera vez también, PCA-IU no alcanza representación parlamentaria.

El cambio de Gobierno que supuso la victoria electoral del PSOE repercutió de manera decisiva en las relaciones que hasta ese momento mantenían los Gobiernos de España y del Principado de Asturias. Como se dejó constancia en anteriores informes, el mal entendimiento tenía su origen en las diferencias polí-

ticas entre el Ministro de Fomento, Francisco Álvarez Cascos y el Presidente asturiano, Vicente Álvarez Areces, dos gijoneses con viejos contenciosos de la época en que el primero era eterno aspirante a la alcaldía de Gijón, gestionada por el segundo. El desencuentro institucional era cada vez mayor y se escenificaba en una materia tan relevante como las obras públicas y que se agudizó, si cabe más, durante la precampaña y campaña electoral. Con Rodríguez Zapatero presidiendo el Gobierno de España, la normalidad institucional se ha restaurado.

El inesperado cambio de Gobierno tuvo también como secuela el rescate de las promesas electorales hechas por el entonces candidato a Presidente José Luis Rodríguez Zapatero. Las más sobresalientes: un nuevo plan para la minería del carbón, las ayudas para la creación del nuevo hospital central de Asturias, mantener el desarrollo de las infraestructuras previstas, tanto de carreteras (sobre todo, Autovía del Cantábrico y reducción del peaje de la autopista del Huerna), como ferroviarias (variante de Pajares) y portuarias (ampliación del puerto gijonés de El Musel).

El Gobierno de coalición y el papel de la oposición. La crisis del PP asturiano

El Gobierno asturiano no modificó su composición en relación con la inicial, tras las elecciones de 2003. Sigue siendo, pues, un gobierno de coalición, formado por el PSOE e IU-BA.

El entendimiento no ha sido todo lo bueno que debiera y en varias ocasiones han aflorado significativas divergencias que han servido a la oposición para propalar la idea de que la Presidencia del Principado es una bicefalia, formada por el Presidente Álvarez Areces (PSOE) y el Consejero de Justicia, Francisco Javier Valledor (IU). Las discrepancias mayores en el seno del Gobierno han sido, como es lógico, en la elaboración de los Presupuestos Generales, pero también en asuntos concretos como la política social, la educación preescolar, el recargo del precio de los hidrocarburos para financiar la sanidad, la política lingüística o la perspectiva de reforma estatutaria. También pasó la relación por un momento delicado cuando se pidió el cese del Director General de Seguridad Pública, afiliado a IU, por participar en las protestas contra la sede del PP el día de reflexión previo a las elecciones del 14 de marzo, por la supuesta manipulación informativa que había hecho el Gobierno de Aznar sobre la autoría del atentado de Atocha.

En todo caso, parece que las turbulencias iniciales amainaron en el último trimestre del año o al menos así lo proclamaba el propio Presidente asturiano en el debate anual sobre la orientación de política general del Consejo de Gobierno correspondiente al ejercicio legislativo 2004-2005; debate en el que expuso su convicción de que más del 75 por ciento de las medidas concretas que componían el acuerdo de Gobierno con IU están ya en marcha y muy en especial los asuntos de mayor calado político y social, como el Pacto Institucional por el Empleo, desarrollo del medio rural, vivienda, medio ambiente, política cultural y lingüística y cooperación al desarrollo.

La oposición, monopolizada por el PP y su grupo parlamentario, pues los otros dos (socialistas e IU) apoyan al Gobierno, fue más beligerante aún que el

año anterior, por dos razones. Primera, porque el año comenzó ya con la campaña electoral de cara a las elecciones generales y, más tarde, por la inesperada derrota del PP en España, que le llevó a la pérdida del Gobierno. El papel jugado hasta ese momento de gestor de los logros del Gobierno de Aznar y del Ministro de Fomento Álvarez Cascos, se vino abajo y, por tanto, también el de valladar de las críticas que desde el Gobierno regional se dirigían contra el Gobierno de España. A partir del 14 de marzo, la política de la oposición se abrió en dos frentes. Uno, la crítica a la supuesta incompetencia del Gobierno regional; el otro, el imposible cumplimiento de las promesas electorales hechas en y para Asturias por el entonces candidato Rodríguez Zapatero, su falta de compromiso con la región y el nostálgico recuerdo de lo que el Presidente Aznar y Álvarez Cascos hicieron –según el PP– por Asturias. Baste señalar que sólo quince días después de ganadas las elecciones por el PSOE los diputados del PP en la Junta General del Principado presentaron una «solicitud de comparecencia del Presidente del Principado de Asturias para que informe de su capacidad real para obtener del Gobierno de la Nación el cumplimiento de las actuaciones iniciadas en Asturias por el Ejecutivo precedente y de las conversaciones, negociaciones y gestiones emprendidas en tal sentido».

El PP asturiano pasó por una seria crisis tras las elecciones de marzo de 2004, no sólo por no revalidar su partido nacional el Gobierno de España, sino también por el abandono de la política activa de su líder natural, Francisco Álvarez Cascos que, como Ministro de Fomento, hizo a la vez de gran seguidor y de gran opositor del Gobierno regional. Su marcha no fue pacífica, pues siempre mantuvo un contencioso con el sector dominante en el PP gijonés, que desplazó en su día a su protegida, Mercedes Fernández, nombrada por influencia suya Delegada del Gobierno en Asturias hasta las elecciones del 14 de marzo. La trama asturiana del atentado del 11 de marzo y el descontrolado tráfico de dinamita puso en el ojo del huracán a la ex Delegada del Gobierno por su responsabilidad en la seguridad ciudadana. Las críticas hacia ella desde el propio PP gijonés y las opiniones en contra de que la ex Delegada pudiese ser propuesta como Vocal de la Sindicatura de Cuentas del Principado, fueron las gotas que colmaron el vaso. Álvarez Cascos pidió el traslado de su afiliación al PP a la sección del partido en Madrid, abandonando su militancia en Gijón.

El desarrollo institucional y estatutario. La reforma del Estatuto, la Conferencia de Presidentes y la financiación autonómica

De los órganos auxiliares del Principado de Asturias previstos en el Estatuto de Autonomía faltaba por desarrollar el Consejo Consultivo, pues la Sindicatura de Cuentas ya había sido regulada por Ley 3/2003. La Ley 1/2002, de 21 de octubre se ocupa, pues, de establecer la composición y el régimen jurídico del que será el órgano superior de consulta del Principado. Dada la fecha de la aprobación de la ley, todavía no se había nombrado el Consejo en diciembre de 2004. Sorprende, sin embargo, que aún no esté funcionando, ni siquiera nombrados los miembros de la Sindicatura de Cuentas, cuando ya se han rebasado todos los plazos previstos para ello en la ley. Por otra parte, aunque no figura como órgano

auxiliar estatutario, el Gobierno ha enviado a la Junta, en cumplimiento de uno de los compromisos del pacto con IU, el Proyecto de Ley regulador del Procurador General de Asturias (Procurador Xeneral d'Asturies), que actuará como Defensor del Pueblo en el ámbito autonómico del Principado.

En lo que concierne al desarrollo competencial, en el año 2004 sigue la negociación del traspaso de competencias y servicios en materia de Justicia, así como las demás pendientes ya en 2003. Continúa sin haber acuerdo en conceptos claves para delimitar las competencias. Por ejemplo, el de cuenca hidrográfica única y el de ferrocarriles de itinerario intracomunitario. En este sentido, el Gobierno del Principado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la ley ferroviaria 39/2003 pendiente de resolución por el Alto Tribunal.

La victoria electoral del PSOE y la promesa de Rodríguez Zapatero de propiciar procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía si ganaba las elecciones, supuso abrir un escenario no previsto en los últimos comicios autonómicos. En lo que respecta a Asturias, eso parece evidente y la prueba está en que dentro del reparto de Consejerías del Gobierno bipartito se atribuye a una de las dos Consejerías gestionadas por IU, la de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, la competencia sobre desarrollo estatutario. Sin duda, se entendía que era una competencia residual en un horizonte político dominado por Gobiernos nacionales del PP, reacios a cualquier tipo de cambio en los Estatutos de Autonomía, sobre todo en los de Comunidades que lo tramitaron por la vía del art. 143 CE.

La posibilidad de reformas «a la carta», a iniciativa de las Comunidades Autónomas y sin un pacto nacional previo entre los dos grandes partidos, introducía un elemento de incertidumbre en un Gobierno bipartito como el asturiano, que no se había planteado en su día esta posibilidad, pero en cuya formación uno de los partidos, IU, siempre se mostró proclive a una revisión del Estatuto, tanto para ampliar el nivel de competencias como para establecer la cooficialidad del bable o asturiano. Además, en la citada Consejería se encuadra aquella competencia de desarrollo estatutario.

Después de algunos desencuentros iniciales se llegó al acuerdo de afrontar, si no la reforma, sí el estudio de la reforma tanto en lo que se refiere al ámbito propiamente autonómico como al papel a desempeñar por Asturias en los órganos de participación estatales. A tal efecto se nombraron en el verano de 2004 tres comisiones de expertos. Una, se ocuparía de hacer un balance de los 25 años de autonomía asturiana y de estudiar las posibles reformas a introducir en el texto estatutario. Una segunda comisión se centraría en las relaciones del Principado con el exterior, tanto estatal como europeo, sobre todo el papel de la Conferencia de Presidentes y la reforma del Senado, y una tercera tendría como objetivo el examen de sistema de financiación y su posible y necesaria revisión.

Esta prospectiva se hace por iniciativa gubernamental, no de la Junta General del Principado, en contra del criterio del PP. Está previsto que en 2005, una vez se conozcan los estudios de las tres comisiones, se eleve un texto al Consejo Consultivo para que elabore un dictamen sobre el mismo.

Dentro de lo que significa esta política de cambios autonómicos es de subrayar el encuentro por vez primera de todos los presidentes autonómicos con el Pre-

sidente del Gobierno dentro de la llamada Conferencia de Presidentes. En esa reunión, celebrada el 28 de octubre, el Presidente del Principado tuvo oportunidad de expresar que su máxima preocupación autonómica se centra en dos materias. De un lado, la necesidad de crear y participar en foros multilaterales en los que se fijen decisiones estatales teniendo en cuenta el sentir de las Comunidades Autónomas. De otro, el problema de la financiación y la necesidad de mantener como irrenunciables los principios de solidaridad, cohesión territorial e igualdad básica en el acceso a los servicios esenciales. El nuevo sistema inaugurado en 2002 pronto se reveló disfuncional y generador de déficit, sobre todo en lo que respecta al capítulo específico de la financiación sanitaria. En el informe de 2003 se daba cuenta de cómo la Ley 5/2003, de Presupuestos Generales del Principado creó un recargo sobre el impuesto de hidrocarburos destinado a completar dicha financiación.

La preocupación es mayor, si cabe, por la fecha de caducidad que tienen para Asturias los fondos estructurales europeos de cohesión destinados a las regiones calificadas como *Objetivo 1*. Debido a la ampliación de la Unión Europea y por puro efecto estadístico, Asturias perderá esa condición de región necesitada de subsidio público europeo.

La evolución económica y sociolaboral

Los datos económicos revelan un progresivo cambio de la actividad industrial y mercantil asturiana, con un crecimiento de la creación de empresas, un aumento de la productividad y un alza significativa del empleo, en los tres casos por encima de la media nacional. La economía se decanta hacia el sector terciario, siendo el turismo un sector que cada vez ocupa un mayor espacio económico.

No obstante, sigue preocupando el futuro del carbón y sus consecuencias en otras industrias, sobre todo con las perspectivas de aplicación del Protocolo de Kioto sobre protección del medio ambiente, que penaliza a las industrias que utilicen fuentes contaminantes como el carbón, y ese es el caso de las centrales térmicas asturianas. Para paliar los efectos de esta política medioambiental el Gobierno regional reclamó que se incluya a Asturias en la revisión del Plan energético nacional para atraer al puerto de Gijón una planta regasificadora y para la previsión en Asturias de nuevas centrales de ciclo combinado.

Por otro lado, fue objeto de preocupación que dos empresas emblemáticas de la región como *Hidroeléctrica del Cantábrico* y *Duro Felguera*, fuesen apetecidas por empresas foráneas. En el primer caso, en 2004 se consumó el control de Hidrocantábrico por la empresa portuguesa EDP. La segunda, en plena expansión industrial, resistió una OPA procedente de la constructora gallega *San José*.

Es de subrayar que, aunque tardíamente y con constantes titubeos, al final el Gobierno regional se decidió por propiciar los vuelos económicos gestionados por pequeñas compañías aéreas y que ya estaban operando en Comunidades Autónomas limítrofes como Cantabria y Castilla-León.

La conflictividad laboral, siempre presente de una u otra manera en una región en permanente reconversión industrial, este año se centró en los astilleros

IZAR, amenazados de cierre por la propia crisis del sector y agudizada en este caso por la anulación, desde instancias europeas, de las ayudas indebidamente concedidas por el anterior Gobierno español a las empresas de este sector.

La política de infraestructuras y vivienda

Como queda dicho, éste ha sido uno de los principales puntos de fricción entre el Gobierno regional y el de Aznar y caballo de batalla de la campaña electoral. Para el PP, gracias a Álvarez Cascos las infraestructuras asturianas han tenido un impulso definitivo, tanto la Autovía del Cantábrico como la variante de Pajares y el acceso a la Meseta sin pagar un peaje de León a Benavente. Por el contrario, según los populares, el Gobierno regional fue incapaz de construir los enlaces de la autovía minera. Tras las elecciones del 14 de marzo, el PP insiste en el argumento, pues la nueva Ministra de Fomento suspendió tres tramos de la variante ferroviaria de Pajares y anunció el retraso de tramos del sector occidental de la autovía del Cantábrico. Además, se acusa al Presidente Rodríguez Zapatero de incumplir su promesa de reducir el peaje de la autopista del Huerna.

La visión del PSOE y del Gobierno regional es muy distinta, pues se achaca al ex Ministro una política de propaganda más que de obras, con inauguraciones precipitadas que obligaron a cerrar tramos de autovía, retrasos encubiertos, anomalías en la tramitación de expedientes de adjudicación e incluso falta de lealtad, por mantener bloqueada una solución para el tramo de la Autovía del Cantábrico Llanes-Unquera, o para las salidas y conexiones de la autovía minera realizada por la Administración autonómica. La prueba está, insiste el Gobierno regional, que estas obras han quedado desbloqueadas con el cambio de Gobierno nacional.

La confrontación también afectó a otras infraestructuras relevantes, como la ampliación del puerto del Musel –licitado finalmente en julio de 2004– la construcción del nuevo Hospital Central o el Consorcio de Transportes.

Sea como fuere, lo cierto es que hasta el 14 de marzo una y otra Administración vivieron de espaldas en una materia tan fundamental para una región en crisis como es la política de infraestructuras. Quizá ese enfrentamiento sirvió, en algunos casos, para acelerar obras y así ponerse medallas y, de paso, dejar en evidencia al adversario político. Sin embargo, en otras el efecto fue el contrario y, en todo caso, quedó patente que la desconsideración institucional entre Administraciones no es el camino político y constitucional más adecuado para el desarrollo de una región.

Dentro del capítulo de infraestructuras debe dejarse constancia del desarrollo de las telecomunicaciones, con la extensión del cable a las cuencas mineras y el importante incremento de la conexión de los hogares asturianos a Internet.

En lo que respecta a la política de vivienda, el Gobierno regional ha intentado hacer frente al compromiso de creación de 15.000 viviendas, con diversas actuaciones legales y reglamentarias, sobre todo con la aprobación del marco general contenido en la Ley 2/2004, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda. A juicio del Gobierno el compromiso se podrá cumplir al final de la legislatura.

La política educativa, cultural y de comunicación

La política educativa estuvo salpicada por la polémica sobre la educación preescolar y sobre los conciertos con centros privados. En la Universidad, en cambio, se logró una cierta pacificación en materia de financiación y el Gobierno regional aprobó además los complementos retributivos autonómicos para el profesorado. Por el contrario, no atendió la reiterada demanda de aprobar un decreto que regulase la figura de los profesores contratados con arreglo a las necesidades derivadas de la LOU. Es de destacar también el desarrollo y modernización de la Formación Profesional, con una expectativa de empleo muy elevada.

En el aspecto cultural destaca la inauguración, por fin y con gran éxito, del Museo del Jurásico en el Concejo de Colunga. También una mayor voluntad de promoción de la cultura y lengua asturianas, con la creación de una nueva Dirección General de Promoción Cultural y Política Lingüística, la elaboración del Plan de normalización lingüística y los comienzos de los trabajos de la Junta de Toponimia en trece concejos de la región.

En lo que respecta a la política de comunicación, una de las decisiones más significativas fue el nombramiento a finales de año de los miembros del Consejo de Administración del Ente de Comunicación del Principado, encargado de impulsar la radio, la televisión y el periódico digital autonómicos. Desde siempre, el PP se opuso a la creación de estos medios de comunicación por no considerarlos una necesidad de la región. Su negativa a participar en la elección de los miembros del Consejo y su política de bloqueo de los nombramientos dio origen, a finales de 2003, a una reforma de la Ley 2/2003, de Medios de Comunicación Social, incluida en la ley de acompañamiento de los presupuestos generales. En esta modificación se permitía la elección por cuotas de los miembros del Consejo de Administración del Ente, reservando un número de puestos para cuando el Grupo Parlamentario Popular decidiese el nombramiento de su cupo. Un criterio que, desde luego, es harto discutible por lo que tiene de reparto político de un Consejo supuestamente independiente. El PP asturiano se valió del Gobierno presidido por Aznar para conseguir que éste recurriese la Ley, suspendiendo su vigencia al hacer uso del art. 161.2 de la Constitución; una decisión claramente partidista habida cuenta de que no hizo lo mismo con una ley balear similar. El cambio de Gobierno presidido por Rodríguez Zapatero propició el levantamiento de la suspensión. En junio se publicó en el BOE la concesión del tercer canal para Asturias, lo cual no deja de ser un contrasentido cuando la citada Ley 2/2003 menciona que regula el cuarto canal, o sea, un canal de titularidad autonómica, mientras que el tercer canal es de titularidad estatal cuya gestión se concede a la Comunidad Autónoma.

El PP ha persistido en su negativa y ha denunciado el contrasentido de recargar el impuesto de hidrocarburos para financiar la sanidad, mientras se desvían recursos para financiar la televisión autonómica. En realidad, concluyen, dicho recargo se establece con la finalidad oculta de apoyar esta última financiación.

La actividad parlamentaria

Aparte de la escasa actividad legislativa habida en el 2004 y de la que luego se dará cuenta, es de destacar que las enmiendas parlamentarias a las leyes procedían en gran medida del grupo socialista, lo cual en apariencia es un contrasentido si se tiene en cuenta que el Gobierno es de ese color político. Sin embargo, se comprende si se piensa que el Gobierno es de coalición y lo que concede la parte socialista del Ejecutivo a su socio en la redacción de los proyectos de ley trata de contrarrestarlo el grupo parlamentario socialista con la presentación de enmiendas.

El Gobierno o su Presidente comparecieron ante el Pleno de la Junta General del Principado en tres ocasiones. A principios de año, para informar sobre el pacto alcanzado entre el Gobierno del Principado de Asturias y los Agentes Sociales denominado «Acuerdo para el desarrollo económico, la competitividad y el empleo, Principado de Asturias 2004-2007». En septiembre, para celebrar el debate sobre la orientación de la política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2004-2005 y, en noviembre, para informar al Presidente de su participación en la primera Conferencia de Presidentes autonómicos.

Hubo un aumento significativo de las proposiciones de ley ante el Pleno (el doble que en 2003) y lo mismo cabe decir de las mociones, interpelaciones y preguntas, siendo llamativo el incremento sustancial de las que se presentaron con el carácter de urgentes. También hubo un considerable incremento de las comparecencias, tanto a solicitud del Pleno como de las Comisiones y referidas a todo tipo de personas: Consejeros, personal de la Administración, expertos en determinadas materias, miembros de Consejos de Administración o representantes del Principado en instituciones o empresas.

Los convenios y acuerdos de cooperación de los que fue informada la Junta aumentaron de forma espectacular, pasando de 166 en el año 2003 a 577 en 2004.

No han faltado declaraciones institucionales de la Junta sobre variados asuntos, algunos de ellos alejados de lo que es el interés autonómico o estatal más inmediato. Junto a la condena del atentado terrorista del 11 de marzo en Madrid, se hicieron otras declaraciones sobre «los asesinatos de mujeres que están ocurriendo en Chihuahua (México) y en otros países del mundo», «Los graves acontecimientos acaecidos en los territorios palestinos en junio de 2004», «Declaración del Pleno con motivo del Día Internacional contra la violencia hacia las mujeres» o «sobre la pena de muerte de menores».

Actividad judicial

El Gobierno del Principado interpuso a principios de año un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario de 17 de diciembre, por presunta invasión de la competencia establecida en el art. 10.1 d) del Estatuto de Autonomía sobre ferrocarriles «cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma». El recurso fue interpuesto también por los Gobiernos autonómicos de Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura, Asturias y Cataluña. El Gobierno de España decidió en el mes de mayo aplazar la entrada en vigor de la ley.

El Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 38/2004, de 11 de marzo, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad 1296/1997, promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley de Asturias 4/1996, de 13 de diciembre, que reformó una disposición de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública del Principado. El asunto en cuestión se refiere a la regulación de pruebas de acceso a la función pública no calificables, según el TC, como libres o abiertas, por lo que se vulnera la legislación estatal básica (art. 19.1 de la Ley 30/1984). El fallo estima, pues, el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación y declara inconstitucional y nulo el punto dos de la disposición adicional octava de la Ley de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado, introducida en el indicado texto legal por el artículo único de la Ley de Asturias 4/1996, de 13 de diciembre.

El TC dictó también la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que es relevante para el Principado de Asturias, dadas sus competencias en materia de parques, espacios y reservas naturales. La STC tiene su origen en los recursos de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998 (acumulados), formulados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón respecto de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. El TC declara inconstitucional el art. 19 en su redacción transcrita en cursiva, por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas:

Apdo. 1. Por los órganos gestores de los Parques se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá, *salvo en lo establecido en el apartado 3 para los Parques Nacionales*, al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.

En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

Apdo. 3. Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente, *o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión*, encargada de su elaboración».

No obstante, el TC modula en su fallo los efectos de la sentencia «En este caso, procederemos igual que en la STC 195/1998, en cuyo fundamento jurídico 5 señalamos también que la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales “podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas”, de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia.»

Actividad normativa

Leyes y normas con rango de ley

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y vivienda. Es una de las contadas ocasiones en las que el Gobierno ha hecho uso de la legislación delegada, prevista en el Estatuto de Autonomía. En ese caso se ha usado para refundir en un texto las disposiciones con rango de Ley vigentes en el Principado de Asturias en materia urbanística y de ordenación del territorio. En concreto, se recogen los preceptos de las Leyes del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística; 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural; 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Concertadas y 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística.

Este Decreto Legislativo sufrió a lo largo del año dos reformas, una por la Ley 2/2004, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda y por la Ley 6/2004, de acompañamiento a los presupuestos generales de la Comunidad.

Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo. El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, creó el Consejo Consultivo del Principado de Asturias como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma (art. 35 *quater*). La elección de los Vocales se atribuye tanto a la Junta General del Principado de Asturias (2) como al Consejo de Gobierno (3), estableciéndose una mayor duración de su mandato (6 años) para garantizar su autonomía. Además, con la exigencia a los Vocales de la condición de ser juristas de reconocido prestigio se pretende garantizar la cualificación técnica de la institución. Además, se dispone un severo régimen de incompatibilidades al objeto de asegurar su funcionamiento, con independencia tanto frente a los poderes públicos como frente a los privados. Sus dictámenes no serán, por regla general, vinculantes y a él pueden acudir en consulta tanto los órganos institucionales del Principado de Asturias como su Administración Pública o las entidades locales radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Ley del Principado de Asturias 2/2004, de 29 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Vivienda. Esta Ley responde a una política prioritaria del Gobierno para dar respuesta a la carestía de la vivienda y facilitar el acceso a ésta de aquellos con menos poder adquisitivo. Las medidas centrales que establece son, en primer lugar, la creación de una nueva modalidad de vivienda protegida, denominada concertada, específica de Asturias y que permitirá ampliar el abanico de las políticas públicas de vivienda en nuestra Comunidad Autónoma. En segundo lugar tiene como objetivo integrar y sistematizar la política de viviendas protegidas con la de suelo, creando un nuevo procedimiento que permita incorporar al desarrollo urbano suelos idóneos desde el punto de vista ambiental, social y económico. Para armonizar las diferentes disposiciones existentes sobre la materia, la ley introduce reformas en el Texto Refundido aprobado meses atrás de este mismo año 2004 por el citado Decreto Legislativo.

Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. La Ley pretende dar cumplimiento al principio constitucional de protección del medio ambiente y de utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE). Además, incorpora los principios de desarrollo sostenible que se han concretado durante los últimos años en numerosos acuerdos internacionales. Se desea dar un tratamiento integral a la regulación de los montes y bosques asturianos, tanto en sus funciones productivas como sociales, ecológicas o ambientales. Entre las medidas contenidas en la Ley destacan la revitalización del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y el Registro de Montes Protectores. Además, se dispone una serie de instrumentos de planificación, ordenación y gestión al servicio de la Administración Forestal Asturiana para que se realicen planes forestales comarcales, planes de aprovechamiento forestal, etc. Asimismo, la Ley prevé un severo régimen de prevención de incendios y de represión contra los infractores en una materia tan sensible para una región llena de parques y reservas naturales. La Ley innova también aspectos muy relevantes de la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común, adaptándola a las peculiares condiciones sociales, culturales y económicas del campo asturiano y favoreciendo con ello su gestión y adecuada explotación en interés de los comuneros, aunque se mantienen, no obstante, las características esenciales definitorias de esa institución.

Ley del Principado de Asturias 4/2004, de 30 de noviembre, del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. El Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales se configura como el organismo que integra las políticas del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en materia de seguridad y salud laboral, cuyo marco normativo básico está constituido por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Este Instituto nace para garantizar la coordinación de las actuaciones en materia laboral, sanitaria e industrial y para conseguir una más eficaz protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Como instrumento para que el Instituto acometa estos objetivos existe un Plan de salud, seguridad y medio ambiente laboral del Principado de Asturias. Tanto para el buen funcionamiento del Instituto como de sus planes de actuación se prevé el protagonismo de los agentes sociales a través de su integración tanto en la Junta Rectora del Instituto como en el Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo, concebido como órgano de participación en materia de salud laboral y prevención de riesgos en el Principado de Asturias.

Ley del Principado de Asturias 5/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005. La Ley aspira a mantener un equilibrio presupuestario dentro de las coordenadas marcadas por la Unión Europea y se centra en los siguientes objetivos de inversión: infraestructuras (infraestructuras físicas, cuyo objetivo es la integración y vertebración de todo el territorio, tales como las inversiones en carreteras, transportes, puertos, infraestructuras de saneamiento y abastecimiento de aguas así como infraestructuras culturales, deportivas y educativas. También se presta especial atención a las inversiones en tecnologías de la información y el conocimiento). Cohesión social y territorial con políticas de igualdad de oportunidades. Fomento del desarrollo del tejido productivo con la pretensión de favorecer e incrementar su competitividad, mediante el apoyo a la formación del capital humano, a la internacionalización, a la creación y mantenimiento de empleo

y a la innovación. Protección medioambiental, desarrollo del medio rural, conservación y mantenimiento del patrimonio cultural y turístico. Además, estos presupuestos incorporan los créditos destinados a la ejecución de la quinta anualidad del «Plan complementario de reactivación de las comarcas mineras» e, igualmente, los recursos para dar cumplimiento al «Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo» firmado el 30 de diciembre de 2003 por el Gobierno y los agentes sociales.

Ley del Principado de Asturias 6/2004, de 28 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2005. Esta Ley decide llamarse así genéricamente, «de acompañamiento», sustituyendo la tradicional denominación de «Ley de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales».

En el Título I, referido a las medidas de carácter presupuestario, se llevan a cabo diversas modificaciones del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio. La más relevante se refiere a la introducción en dicho texto de la norma que regula la no liquidación o la anulación y baja en contabilidad de las liquidaciones de los ingresos de baja cuantía, dada la vocación de permanencia del precepto que hasta ahora figuraba cada año en la ley presupuestaria.

En el Título II, relativo a medidas administrativas, se abordan dos modificaciones de carácter organizativo en la composición del Consejo de Administración del organismo autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias, regulado en la Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano, y en la composición del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias, regulado en la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales. Asimismo se modifica la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, con el objeto de adecuar la regulación existente en materia de campamentos de turismo a las demandas del sector y usuarios, en consonancia, además, con la normativa existente en las comunidades autónomas de nuestro entorno. Por último, se incluye en este título la modificación del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 2 de abril, en virtud de la cual se suprime la necesidad de visado colegial de los proyectos que sean promovidos por las Administraciones Públicas, sus organismos autónomos y demás entidades de derecho público de ellas dependientes, al quedar garantizado su control a través de los mecanismos técnicos y legales de que disponen.

El Título III está dedicado a las medidas fiscales. La primera medida que se contempla es la relativa a las deducciones en la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya establecidas en la Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2004, respecto de las cuales se procede a actualizar tanto las cuantías de las deducciones como los restantes límites establecidos para su aplicación. En relación con el Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales, se lleva a cabo una modificación que supone la redefinición de algunos elementos que configuran el impuesto al objeto de que se adecue en mayor medida a los fines para los que se creó. En este mismo título, y en aras de una más eficaz gestión de los tributos

cedidos al Principado de Asturias y de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, se establece la obligación de quienes sean titulares de notarías y registros de la propiedad y mercantiles con destino en el Principado de Asturias, así como de las entidades que lleven a cabo subastas de bienes muebles, a proporcionar información y documentación a la Administración tributaria autonómica. Se contempla también la creación de nuevas tasas y la modificación de algunas ya existentes.

En las disposiciones adicionales de la Ley se autoriza al Consejo de Gobierno a la creación de dos empresas públicas, una adscrita a la Consejería competente en materia de telecomunicaciones, con la que se busca satisfacer las necesidades del Principado de Asturias en esa materia, y otra, dependiente del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias, que tendrá como objeto social la organización de actividades de promoción internacional directa o que se le encomienden, en el ámbito de la internacionalización de las empresas asturianas.

Decretos de contenido normativo

El Consejo de Gobierno aprobó 47 Decretos con contenido normativo, que se pueden agrupar en las siguientes materias más importantes:

Función y Administración Pública: sobre Retribuciones (2/2004), Relación de puestos de trabajo (3/2004) Reglamento de selección e ingreso del personal de la Administración del Principado (4/2004), Reglamento de provisión de puestos de trabajo, promoción profesional y promoción interna del funcionariado autonómico (21/2004), Declaración de interés público del desempeño de un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público, en el ámbito docente o interpretativo (87/2004).

Medio ambiente y recursos naturales: Modificación de la regulación del Consejo Regional de Medio Ambiente (5/2004), reglamentación de montes a los efectos de adquisición preferente por la Comunidad Autónoma (11/2004), Regulación de la composición de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de Ponga (77/2004).

Urbanismo y vivienda. Modificación de la reglamentación de la Comisión para Asuntos Medioambientales (10/2004), Reglamento de organización y funcionamiento del Jurado de Expropiación del Principado (22/2004). Modificación del régimen jurídico de adjudicación de viviendas promovidas por el Principado (75/2004).

Economía y Comercio. Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Comercio del Principado (79/2004), Reglamentación sobre producción agraria ecológica y etiquetado (81/2004), Régimen de horarios de los establecimientos e instalaciones para espectáculos públicos (90/2004), Catálogo de dichos espectáculos y actividades recreativas, así como de los locales e instalaciones públicas del Principado (91/2004), Modificación de la regulación de la actividad de prestación de servicios a domicilio (100/2004), Régimen jurídico de la empresa pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias S.A. (50/2004)

Educación. Regulación del régimen de admisión del alumnado a centros docentes no universitarios públicos y privados concertados del Principado (24/2004), Regulación de los órganos de gobierno en los centros docentes públicos que imparten enseñanzas definidas en la LOCE (40/2004), Modificación del régimen de ordenación y definición del currículo del Bachillerato en el Principado y aprobación del currículo en Lengua asturiana y Literatura (72/2004).

Cultura. Declaración de Bienes de interés cultural (45/2004 y 59-64 y 73/2004), Estructura, régimen interior y de funcionamiento de la Agencia para el Desarrollo de la Comunicación y Proyectos Culturales (49/2004).

Asuntos sociales. Modificación del régimen jurídico y de funciones del Instituto Asturiano de la Mujer (29/2004) y del Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia (80/2004).

Deportes. Ordenación de enseñanzas y titulaciones deportivas (30 y 57/2004).

Resoluciones de contenido normativo

Los Acuerdos y Resoluciones adoptados en 2004, han servido para desarrollar y aplicar en detalle la política del Consejo de Gobierno y muy en especial en las siguientes materias:

Organización interna de la Administración: regulación de numerosas delegaciones de competencias y normas sobre plantilla y adscripción de personal, y de creación de ficheros automatizados de datos.

Política de ayudas y subvenciones: abarca a casi todos los campos de actividad, pero sobre todo a aquellos sectores más deficitarios: pesca, ganadería, pequeño y mediano comercio, educación, etc.

Planes Anuales referidos a diversos sectores, entre ellos los dedicados a los montes vecinales de utilidad pública, a la caza en Reservas regionales de caza o a la protección y desarrollo sostenible del paisaje protegido de las cuencas mineras.

Educación en todos sus grados: cabe subrayar las Instrucciones que regulan las escuelas infantiles, colegios de primaria e institutos de bachillerato, el Reglamento de elección del Rector, o la reglamentación de los complementos retributivos para el profesorado de la Universidad de Oviedo.

Entes Locales: firma de numerosos convenios de cooperación y ayuda con gran número de concejos asturianos.

Vivienda: Programa para el alquiler de viviendas vacías del Principado y otras medidas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda.

Deporte: enseñanzas y titulaciones deportivas y numerosos Estatutos de federaciones deportivas del Principado.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Resultados de las elecciones del 14 marzo de 2004

Congreso de los Diputados

Censo electoral: 926.579

Votos emitidos: 689.196 (74,38%)

Abstención: 237.383 (25,62%)

CANDIDATURAS	VOTOS	%	ESCAÑOS
PP	300.791	43,89	4
PSOE	295.787	43,16	4
IU-BA	58.487	8,53	0

DIPUTADOS ELECTOS

PSOE Carcedo Rocés, M^a Luisa

Cuesta Martínez, Álvaro

Monteserín Rodríguez, María Virtudes

Suárez González, Celestino

PP Bertrand de la Riera, Leopoldo

Castro Masaveu, Alicia

Fernández Rozada, Isidro

Sánchez Menéndez, José Avelino

Senado

Censo electoral: 926.579

Papeletas emitidas: 689.468 (74,41%)

Abstención: 237.131 (25,59%)

Papeletas en blanco	20.768
Papeletas nulas:	12.866

Votos a candidatos

María del Pilar Fernández Pardo (PP)	290.154
Jaime Reinares Fernández (PP)	286.344
José Antonio Alonso García (PSOE)	285.042
Javier Sopena Velasco (PP)	284.425

Senadores designados por la Junta General del Principado

Javier Fernández Fernández (PSOE) (Renovación de nombramiento)
Ovidio Sánchez Díaz (PP) (Renovación de nombramiento)

Delegación del Gobierno (Cambio tras las elecciones del 14 de marzo)

Antonio Trevín Lombán (ex Presidente del Principado, PSOE)
 (Sustituye a Mercedes Fernández González, PP)

Consejos de Gobierno del Principado de Asturias

Año 2004 (VI Legislatura)

(Sin cambios)

Presidente: *D. Vicente Alberto Álvarez Areces*

Presidencia: D^a. María José Ramos Rubiera

Economía y Administraciones Públicas: D. Jaime Rabanal García

Cultura, Comunicación Social y Turismo: D^a. Ana Rosa Migoya Diego

Educación y Ciencia: D. José Luis Iglesias Riopedre

Vivienda y Bienestar Social: D^a. Laura Gonzáles Álvarez

Salud y Servicios Sanitarios: D. Rafael Sariego García

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras: D. Francisco González Buendía

Medio Rural y Pesca: Medio Rural y Pesca

Industria y Empleo: D. Graciano Torre González

Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores: D. Francisco Javier García Valledor

Fuentes de consulta en internet relativas al Principado de Asturias:

- **Legislación autonómica:** Francisco J. Bastida y otros, *Código Autonómico del Principado de Asturias*: <http://www.constitucion.rediris.es/codigaut>
- **Resultados electorales y datos en general del Principado:**
- *SADEI (Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales)*, <http://www.sadei.es>
- Francisco J. Bastida, *Observatorio Autonómico del Principado de Asturias*, <http://constitucion.rediris.es/observaut>

Rasgos generales

Definitivamente, si el año anterior no permitía todavía vislumbrar con total nitidez el objetivo central de esta Legislatura, tras este 2004 la cuestión ya no ofrece dudas: se trata de la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía para Canarias. Lo cierto es que el proceso ya ha comenzado: a instancia de la Presidencia del Gobierno quedó constituido un Comité Asesor de Reforma del Estatuto de Autonomía, formado por siete especialistas acordados por los partidos políticos con presencia parlamentaria (así, dos a propuesta de CC, dos del PSOE-PSC, dos del PP y uno del PIL), que a lo largo de este año ha venido realizando su trabajo y que ahora justamente a su término acaba de culminarse. La propuesta, en forma de texto articulado, ha sido entregada formalmente a la Ponencia parlamentaria correspondiente, constituida «ad hoc» para la reforma del Estatuto de Autonomía; y a ella toca, el próximo 2005, alcanzar un acuerdo en torno a un texto en forma de Proposición de Ley, con vistas a su toma de consideración por el Parlamento y ulterior tramitación.

De este modo, el reloj ha echado a correr; y probablemente la valoración de la Legislatura entera quede así inevitablemente vinculada a la suerte de este acontecimiento sencillamente decisivo, para la vida política e institucional de esta Comunidad Autónoma y de cualquier otra. La propuesta efectuada por el Comité Asesor es un texto público, por lo que habrá ocasión de darlo a conocer en páginas sucesivas, si bien no nos adentraremos sino en sus líneas más destacadas, dado que todavía es mucho el camino que queda por hacer.

Por otro lado, y desde distinto orden de cosas, los resultados de las elecciones generales de marzo en Canarias y la nueva composición general del Congreso de los Diputados y el Senado surgida de dichas elecciones han venido a condicionar decisivamente la acción de gobierno en el ámbito de la Comunidad Autónoma a lo largo de este año. Recordemos que en 2003 el Gobierno autónomo (a su vez, resultado de las elecciones autonómicas y locales celebradas casi también al inicio del mismo año, en mayo) se había constituido sobre base de una coalición CC-PP, que provenía ya de la anterior Legislatura en la que la correspondencia obtenida en los resultados de unas elecciones y otras (generales, por una parte; y autonómicas y locales, por la otra), llevaba de modo natural al pacto entre las dos fuerzas políticas implicadas y prácticamente de modo irremediable venía a arrojar al PSOE (PSC) a la oposición en ambos casos.

El Gobierno autónomo formado en 2003 vino así a constituirse sin solución de continuidad; aunque a la espera, en cualquier caso, de los resultados electora-

les de este año. Para terminar de clarificar si la fórmula ensayada durante la anterior Legislatura habría de reproducirse de un modo –hemos de insistir– prácticamente inevitable; o si, por el contrario, podrían ensayarse otras alternativas.

Pues bien, sin duda, los resultados electorales sucesivamente registrados a escala autonómica y nacional permiten efectivamente buscar nuevas soluciones. Aunque en principio se ha apostado por la continuidad. La sensación de «provisionalidad», no obstante, es bien palpable y ha condicionado –y paralizado, al menos, en parte– la acción de gobierno en la Comunidad Autónoma, como antes se destacó.

Pero, en 2004, ¿cuáles han sido esos resultados que han arrojado las elecciones generales que, claramente, han venido de la forma expuesta a complicar las cosas y pueden también introducir alteraciones en el panorama político e institucional de Canarias?

En lo que hace a la totalidad del Estado, tales resultados son perfectamente conocidos. Por un lado, el PSOE ha ganado los comicios. Aunque algunas precisiones se imponen ahora, para ponderar su repercusión en el archipiélago; porque, sin mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, como es sabido, los votos de CC pueden ser muy importantes, aunque no decisivos por sí solos; y, por otro lado, el PP tampoco es que haya tenido malos resultados: es más, dispone de la mayoría parlamentaria en la Cámara Alta (situación insólita hasta ahora, como es también perfectamente sabido), una mayoría por lo demás próxima a la absoluta, donde los votos de CC pueden ser todavía más decisivos. De todos modos, el Senado es lo que es; o, con otras palabras, la prevalencia institucional del Congreso de los Diputados sobre el Senado es incuestionable.

¿Y en Canarias? En Canarias, el PSOE (PSC) ha registrado un notable incremento de votos y un espléndido (sobre todo, en términos relativos, si se contrasta con las Legislaturas inmediatas) resultado electoral –al menos, en algunas Islas, como Tenerife y Lanzarote, donde son la fuerza mayoritaria–; que en el Congreso de los Diputados ha conducido a una situación de práctica igualdad con el PP en el número de escaños (seis escaños en los dos casos, sumadas ambas provincias). Por otro lado, esta última fuerza política no obstante sigue ostentando la mayoría de votos, sobre todo, por sus resultados en la provincia oriental y más en concreto en Gran Canaria. En fin, y para terminar de complicar el panorama, el respaldo a CC por primera vez desciende de modo significativo (en total, tres escaños), especialmente también, por su descenso electoral en la última de las Islas indicadas.

Extremadamente complejo, y lo que es peor, incierto, se presenta el panorama futuro. Todo puede ocurrir, incluido un cambio en el gobierno de coalición en Canarias. Lo que, a su vez, tendrá trascendencia general, en cuanto fortalecería la posición del PSOE (PSC), aunque por sí solo dicho apoyo no serviría a tal efecto de una forma suficiente o absolutamente determinante. Y, a la vez, todo puede permanecer igual; o lo que es lo mismo, nada tiene por qué cambiar.

Por supuesto, es imposible avanzar predicciones, entre otras cosas, porque ni siquiera los propios responsables principales de las formaciones políticas puedan adelantarse probablemente a las incógnitas del futuro. Serán las circunstancias

objetivamente consideradas, pensamos, las que van a determinar el rumbo de los acontecimientos. En cualquier caso, sí cabe indicar que la situación es difícil de manejar; y puede comprometer, al menos, la orientación de los partidos políticos implicados y, en algunos casos, hasta su misma existencia. En un momento de auténtica encrucijada, sin duda, se encuentra CC; pero las repercusiones pueden extenderse a la configuración de las otras fuerzas políticas. Insistimos, todo ello el tiempo lo dirá; y simplemente basta expresar en estas líneas las incógnitas actuales. Porque en este Informe lo que fundamentalmente interesa resaltar no es el futuro sino lo acontecido en el pasado inmediato, esto es, en nuestro caso, en 2004.

Entre tanto, permanecemos a la espera de que las nubes se despejen y el panorama se aclare. O no, como ahora gusta decir. Y en este período tan dilatado, ni que decir tiene, la acción de gobierno en la Comunidad Autónoma sin duda se ha resentido. Como antes se destacó, ha podido incluso percibirse una sensación de parálisis, al menos, en algunos casos.

En parte, ello no es negativo, ha de precisarse. Si se tiene en cuenta la superabundancia legislativa de la última década. Apenas ha habido tiempo de desarrollar y hasta de asimilar muchas de las Leyes aprobadas, que están así prácticamente sin estrenar, y no solamente las últimas. Es positivo, pues, que este vertiginoso y trepidante ritmo en la producción legislativa se contenga o, cuando menos, se ralentice. Porque, a la postre, otra cosa, no conduce sino a la devaluación y al descrédito de las propias Leyes; y esto es tremendamente grave, si queremos mantener la posición principal de la Ley en el sistema de fuentes y, sobre todo, su propia centralidad en el momento aplicativo del Derecho.

Pero, como también es evidente, todo tiene un límite. Esto es, la acción de gobierno puede y quizás debe contenerse, pero lo que no puede ser es que sencillamente permanezca bloqueada.

Al menos, por ejemplo, sí es posible reclamar el desarrollo normalizado de la legislación recién aprobada o, en otros términos, la administración efectiva de los distintos sectores que componen la realidad social sobre la que la Comunidad Autónoma proyecta su responsabilidad. La desidia, la mera inactividad, la fuerza de la inercia, etc, sí son fenómenos que deben ser combatidos: entre otras cosas, porque, desde la perspectiva que nos es más propia a quienes escribimos estas líneas, expresan una escisión demasiado grave y preocupante entre la realidad verdadera de las cosas y la realidad (virtual) del Derecho, que a éste desde luego en nada conviene, porque compromete su vocación misma y, si se me apura, tampoco, y menos aún, a la propia sociedad a la que el Derecho sirve como instrumento para la normalización de las relaciones sociales. Que sepamos, y sin perjuicio de sus indudables imperfecciones, no hay alternativa mejor para la organización de estas relaciones: el reino del no-Derecho es, en definitiva, el reino de la pura y dura arbitrariedad, donde ésta se convierte no ya en patología o excepción sino en una insoportable normalidad cotidiana.

Otros acontecimientos especialmente relevantes en la vida institucional y política del archipiélago canario durante este año (como la consagración de sendas previsiones específicas para Canarias por la Constitución Europea, la decan-

tación de su modo de participación en la elaboración de los asuntos de la Unión todavía incipiente, las negociaciones presupuestarias y los acuerdos alcanzados para la financiación de la Comunidad Autónoma, o la sumamente importante, por segundo año consecutivo, jurisprudencia constitucional recaída bien sobre asuntos específicos de Canarias, o bien sobre asuntos directamente planteados por esta Comunidad Autónoma o con indudable proyección sobre ella) ocupan también la atención de este Informe en las líneas que siguen.

La Legislación

Conforme a lo que acaba de indicarse, muy escasa ha sido la acción legislativa desarrollada por el Parlamento de Canarias a lo largo de este 2004: solamente cinco Leyes han sido aprobadas en este período. Por lo demás, tres de ellas se proyectan sobre el ámbito fundamentalmente financiero y presupuestario y las otras dos poseen un contenido muy puntual y afectan a la modificación de una misma Ley que, además, había sido aprobada poco antes, esto es, en 2003 (Ley 18/2003, de 11 de abril, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias).

Comenzando esta exposición por este segundo grupo, y en apenas un breve comentario, se aprobó a inicio del año la Ley 1/2004, de 13 de abril, con un solo objeto: modificar el recurso cameral para modular la exacción proveniente del impuesto de sociedades y evitar un excesivo incremento en ella. La Ley 4/2004, de 2 de diciembre, tiene el mismo objeto, la modificación del recurso de las Cámaras de Comercio (disminuyendo ahora la exacción proveniente del Impuesto de Actividades Económicas del 9 al 2%), si bien en este caso se agrega a ello la modificación relativa al procedimiento para la creación de Cámaras, que se facilita para adaptar la institución a la realidad archipelágica, aunque sin desatender la necesidad de asegurar su viabilidad económica, dadas las competencias y funciones que les están encomendadas.

Por virtud de la Ley 2/2004, de 28 de mayo, de Medidas Fiscales y Tributarias, vino a aprobarse, una vez más tardíamente, la denominada «Ley de Acompañamiento» a la del Presupuesto (del año anterior). Se repiten así experiencias de años precedentes. Probablemente, sin embargo, sea ésta la última, dado que para el próximo 2005, ni se ha elaborado todavía, ni se prevé la aprobación de una normativa de esta índole. Parece, pues, que la Ley 2/2004 va a cerrar la lista de estas Leyes que emulan a las del Estado.

Con todo, en la Ley 2/2004 se han dado algunas peculiaridades que interesa resaltar. Por de pronto, ha de indicarse que su gestación se realizó en paralelo a la de Presupuestos y llegó al Parlamento de modo simultáneo con vistas a su aprobación conjunta, evitando los desfases de años temporales objeto de múltiples críticas. No pudo llevarse ello a buen término, sin embargo, al emerger un problema político relacionado con una de sus cláusulas, lo que, a la postre, determinó su estancamiento y el que al final no pudiera alcanzarse el objetivo pretendido inicialmente. Pero sí se ha conseguido plenamente evitar la producción de una Ley-omnibus, de contenido variopinto y con incidencia sobre pluralidad de leyes

vigentes. La Ley prácticamente limita su ámbito al campo fiscal y financiero, esto es, al más estrechamente vinculado con el propiamente presupuestario.

Por lo demás, sólo se produce la modificación, meramente puntual, además, de cuatro Leyes, en concreto, las siguientes: Ley sobre el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta (para incorporar a ella dos nuevas deducciones en la cuota autonómica, con vistas a facilitar la movilidad geográfica entre las islas por razones laborales y el acceso de los jóvenes a la vivienda), el Impuesto Especial sobre Combustibles derivados del Petróleo (conservando las tarifas actuales, pero aprobando una nueva disposición al efecto para mantener su exigibilidad durante este año dado el carácter intemporal de la Ley), Tasas y Precios Públicos (para incorporar modificaciones puntuales en diversas tasas en materia agrícola, ganadera y pesquera, como son las tasas previstas por la prestación de servicios relativos a la realización de técnicas analíticas, por la impartición de enseñanzas náutico-deportivas y profesional marítimo-pesquera, por la expedición de autorizaciones para la celebración de concursos y competiciones de pesca marítima recreativa, o de autorizaciones para el ejercicio del marisqueo a pie, por la inscripción en el registro del Consejo Regulador de Agricultura Ecológica; así también se consideran precios públicos las contraprestaciones contempladas por los servicios académicos de carácter universitario y por los servicios prestados por el conservatorio de música) y Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (para modificar algunos aspectos de la regulación en materia de recaudación).

Además de ello, se contemplan algunas bonificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para favorecer a los minusválidos, para no perjudicar la transmisión del patrimonio empresarial o profesional ni de la vivienda habitual a descendientes o adoptados menores de edad, para facilitar la adquisición de vivienda de los jóvenes y para disminuir la carga tributaria de los beneficiarios de seguros de vida. Igualmente, se prevén diversas normas de gestión tributaria, como la exigencia de suministrar información de naturaleza tributaria, el reconocimiento de la posibilidad de acceder a los medios telemáticos para cumplir con las obligaciones fiscales, la declaración de los sábados como día inhábil y el régimen de compensación de los titulares de las oficinas de distrito hipotecario. Finalmente, en el grupo de las Disposiciones Adicionales de la Ley 2/2004, además del emplazamiento al Gobierno para que establezca en seis meses un régimen económico específico para la prestación de servicios en los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma y de adelantar los criterios al respecto, sobresale lo que seguramente resulta más chocante de esta Ley, porque nada tiene que ver con su contenido propio, la previsión de una modificación puntual de la legislación urbanística para alterar las condiciones dispuestas por ésta para adaptar el planeamiento territorial y urbanístico a dicha legislación.

La Ley 3/2004, de 2 de diciembre, se reduce esencialmente a autorizar la concesión de un suplemento de crédito y un crédito extraordinario: el primero (57 millones de euros), para atender diversos gastos relacionados con el personal de Justicia, Educación y Sanidad, así como en materia de infraestructuras docentes y hospitalarias, transporte escolar, gestión de la atención a menores inmigrantes (tales gastos, según se prevé también, habrán de sufragarse con el incremento de las previsiones de ingresos en los Impuestos de Sucesiones y Transmisiones, y de Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados) y el segundo (casi 2 millo-

nes, asimismo con cargo al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales), para atender las necesidades de financiación de las Universidades Canarias, así como ciertas transferencias de las Corporaciones Locales, y para la prevención e intervención en menores. Asimismo se modifica el presupuesto del Servicio Canario de Salud; y también, lo que resulta más polémico, se dispone la inaplicación a la Ley que nos ocupa y por ella misma de un precepto comprendido dentro del ámbito de la normativa general presupuestaria de la Comunidad Autónoma, que a su vez remite a la legislación estatal.

La última de las Leyes aprobadas este año ha sido la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2005. En un escenario general de ralentización económica, que puede prolongarse en el tiempo más de lo deseado, y con las repercusiones que ello puede provocar sobre la economía de Canarias, los Presupuestos se presentan a sí mismos como expansivos, en la medida en que el crecimiento del gasto no financiero incluido en ellos casi duplicará el previsto para la economía en el mismo período. Un crecimiento sustentado sobre todo en dos fuentes de financiación (aportaciones provenientes del sistema de financiación autonómica y compensación por la desaparición del ITE, en unos términos que después se explicarán en este mismo informe; y mejoras en la fiscalidad propia); y con destino sobre todo a la prestación de servicios públicos de carácter social (así, principalmente, para sufragar el gasto sanitario, aunque también para la atención socio-sanitaria para discapacitados, la creación de nuevas plazas para atender a menores con medidas judiciales, el refuerzo de los servicios para inmigrantes y la mejora laboral de las mujeres, el fortalecimiento de las políticas de empleo y formación profesional, justicia y servicios de seguridad y emergencias, actuaciones sobre el territorio e infraestructuras, medidas de apoyo a la economía, en particular, al turismo, medidas de innovación empresarial, consignaciones destinadas a la acción exterior para favorecer los intercambios con África y América, etc.).

La Ley 5/2004, asimismo, promueve la racionalización y modernización administrativa como objetivo prioritario y, a tal efecto, configura tres grandes ejes de actuación, lo que puede ser especialmente interesante: la concentración y racionalización de todas las oficinas administrativas del Gobierno; la decidida implantación de la administración electrónica en los distintos ámbitos administrativos; y el establecimiento de medidas complementarias para centralizar la gestión de determinados servicios comunes.

Al determinar su ámbito propio de aplicación, la Ley 5/2004 incluye, además del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, los de sus diez organismos autónomos de carácter administrativo (Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, Instituto Canario de Administración Pública, Instituto Canario de Estadística, Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, Instituto Canario de la Mujer, Instituto Canario de la Vivienda, Servicio Canario de Empleo y Servicio canario de la Salud) y el único existente de carácter comercial (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia), así como los presupuestos de explotación y capital de las sociedades mercantiles actuales (en total, se trata de veintiuna empresas) y de la única Entidad de Derecho Público (Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias)

Si hasta aquí las Leyes aprobadas, en avanzado estado de tramitación, ha de agregarse, se encuentran sendas Leyes, de contenido indudablemente más amplio del que tienen las que se han aprobado este curso, sobre ordenación farmacéutica y protección de la biodiversidad, provenientes de la Legislatura anterior, y que han sido asumidas por el nuevo Gobierno. Es de esperar su definitiva aprobación a comienzos del nuevo año.

En cambio, parece haberse frustrado una iniciativa que había emprendido también el nuevo Gobierno, esta sí que totalmente novedosa, para proceder a la reforma de la actual legislación sobre vivienda, con vistas a aumentar la disponibilidad de suelo destinado sobre todo a la construcción de viviendas protegidas: hasta que se produzca la adaptación íntegra de los planes generales a la legislación urbanística, proceso actualmente en curso, se trataba de autorizar la reclasificación del suelo rústico o urbanizable no sectorizado en urbanizable sectorizado o en un urbano no consolidado, siempre que al menos el 50% del aprovechamiento previsto se destinara a la construcción de viviendas protegidas (sin entrar en mayores precisiones sobre el destino final de la parte restante, aunque eso sí incorporando algunas exigencias singulares, tales como la excepcionalidad de la reclasificación y la necesidad de declarar su interés general, la obligatoria contigüidad del suelo reclasificado a la trama de suelo urbano o urbanizable con carácter general, el establecimiento de una superficie mínima de actuación y de compromisos de ejecución, etc.).

Y es que la vivienda, ha de recordarse, constituye claramente uno de los objetivos centrales confesados y proclamados para toda la presente Legislatura; y, por lo demás, se ha constatado una manifiesta demora en la ejecución de los planes en vigor en este sector (así, por ejemplo, el III Plan de Vivienda 1998-2001 se saldó con la ejecución de sólo el 57% de las actuaciones previstas, y el IV Plan parece andar por el mismo camino). En todo caso, lo que sí se han producido son diversas modificaciones reglamentarias de la normativa vigente en materia de vivienda, que serán después objeto de nuestra atención.

No obstante todo lo anterior, entre la tarea legislativa que resta por culminar, la más importante sin la menor duda ha sido la que se resaltó al inicio de este Informe, esto es, la reforma estatutaria. Convertida ya en aspecto destacado de al menos algunos programas electorales, como el de CC (entre otras medidas, este programa contemplaba la creación de una agencia tributaria propia, la capacidad para establecer una política exterior también propia, la cesión de competencias en materias como aeropuertos, tráfico aéreo y comercio exterior, etc), ya ha iniciado su camino, y sin tener decantado todavía el modelo final en algunas materias especialmente sensibles como es el caso de la policía autonómica (se trata, en suma, de elegir entre un modelo alternativo o meramente complementario al actual) o del control sobre la inmigración (difícil de restringirse si el fenómeno se sitúa dentro del marco legal vigente, tanto más en el ámbito comunitario), la reforma estatutaria ha sido urgida ya formalmente desde el Gobierno de Canarias al Parlamento.

Y, a tal efecto, para precisamente mantener vivo el impulso inicial, el Gobierno procedió a la constitución de un Comité Asesor de Reforma del Estatuto de Autonomía, que habría de presentar un texto articulado a finales de año, para que los parlamentarios pudieran entrar en la discusión sobre el mismo sin dilaciones.

Esta es precisamente la parte de la tarea que ya ha sido realizado (justamente, por eso, el mencionado Comité Asesor también quedó formalmente disuelto al término del año) y el Parlamento tiene ahora la ventaja de partir de un texto concreto. Si bien, por supuesto, dicho texto ha de ser asumido ahora por los partidos políticos, al menos, en sus líneas generales, promoviendo las modificaciones oportunas. Para que el resultado, en forma ya de Proposición de Ley, pueda ser tomado en consideración con el consenso que, según parece deseable, debe acompañar a una decisión de esta índole.

Entre las innovaciones más importantes, destaca por todas el desarrollo de la cláusula de ultraperifericidad consagrada en el Derecho comunitario, para garantizar una modulación en la aplicación de las leyes estatales sobre un amplio abanico de materias que se relaciona. Además, otras previsiones igualmente dignas de mención son las que a continuación se enumeran: la necesidad de conformar la expansión turística al principio del desarrollo sostenible, el reconocimiento al Gobierno de la potestad legislativa delegada, el fortalecimiento institucional de los Cabildos Insulares a costa, sin embargo, de incrementar también sus vínculos con el Gobierno regional, la institucionalización de la Comisión Bilateral de Cooperación con el Estado, la previsión de un referéndum ratificatorio de futuras reformas estatutarias, la incorporación de los Municipios a las instituciones fundamentales de la Comunidad Autónoma, la atribución de nuevas competencias autonómicas sobre tráfico aéreo, costas y comercio exterior (lo que ya parece haber sido aceptado por el PSOE), la disolución anticipada del Parlamento a iniciativa del Presidente del Gobierno, la eliminación de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas canarias sobre la base de que el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprenda tanto espacios terrestres como marinos (en una fórmula que recuerda a la empleada para Azores y Madeira, y que ha sido respaldada por el PP, si bien en el seno del Parlamento se dará audiencia a expertos en Derecho internacional sobre este concreto asunto, en lugar de requerir al respecto la opinión del Tribunal Constitucional, como solicitaba el partido indicado). También, la atribución a la Comunidad Autónoma de la capacidad para definir una política exterior propia, la creación de una Agencia Tributaria canaria para la gestión, liquidación e inspección de los tributos estatales, aduaneros y autonómicos con la participación efectiva de la Administración del Estado, la atribución al Parlamento de Canarias de la capacidad para neutralizar las modificaciones del régimen económico y fiscal de Canarias mediante un complejo procedimiento que otorga especial relevancia a la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado (que habrá de elevar al efecto un acuerdo al Parlamento de Canarias sobre cualquier pretendida modificación del REF, que sin embargo no podrá aprobarse con el voto en contra de la mayoría absoluta de los Diputados, reanudándose en tal caso la tarea de la Comisión), el otorgamiento a la Comunidad Autónoma de la tutela de las cuentas sobre la Administración local en sustitución del Estado, etc.

En total, el documento propone cambios en setenta artículos y disposiciones del Estatuto de Autonomía vigente en la actualidad. De cumplirse el calendario previsto, corresponde ahora el debate y la asunción en su caso por los parlamentarios del texto propuesto, cuyos trabajos se espera que concluyan para el próximo verano.

Por último ya, entre lo que no se ha hecho, sobresale sin duda la falta de elaboración este año de una «Ley de Acompañamiento», en sintonía por lo demás con la misma decisión adoptada por el Gobierno de la Nación en sentido equivalente, como es perfectamente sabido y ha sido también resaltado. Lo que, sin embargo, ha de combinarse acertadamente, a fin de evitar caer en la tentación de promover una legislación presupuestaria excesivamente laxa que suponga realmente una encubierta «Ley de Acompañamiento»; y, de este modo, volvamos así a situarnos en el punto de partida. Por si acaso, junto a la nueva legislación presupuestaria, se ha impulsado paralelamente la aprobación de una reforma limitada de la normativa sobre tasas y precios públicos actualmente en vigor.

Actividad normativa del Gobierno

Prácticamente, no ha habido sector social alguno que se haya quedado al margen de la acción normativa del Gobierno durante este año, si bien casi en todos los casos se ha tratado de desarrollos reglamentarios parciales cuya regulación rara vez alcanza a la totalidad de la materia. Ya casi a fines de año, por Decreto 182/2004, de 21 de diciembre, se ha dictado un reglamento general de desarrollo de la Ley de Pesca de Canarias, pero este episodio ha sido más bien excepcional.

En todo caso, sin embargo, algunos de los desarrollos reglamentarios parciales que se han emprendido en 2004 han sido particularmente importantes, sea porque su extensión si bien acotada ha sido con todo considerable, sea atendiendo a una perspectiva ya más cualitativa por la índole de la materia afectada singularmente. En las líneas que siguen, se relacionan las normas reglamentarias aprobadas en este período que se consideran más relevantes; pero, como en otros años, la remisión a las fichas es en este caso obligada para completar las referencias necesariamente incompletas que aquí habrán de centrar nuestra atención.

Quizás destaque el campo de la vivienda como uno de aquellos en que la acción del Gobierno ha sido prioritaria, lo que pudo advertirse ya bien tempranamente. Porque, por Decreto 1/2004, de 13 de enero, vino a establecerse el precio máximo de renta y la renta máxima inicial anual de las viviendas protegidas de promoción pública. Igualmente, poco después, por Decreto 2/2004, de 21 de enero, se aprobaron las normas provisionales de organización y funcionamiento del Instituto Canario de la Vivienda. Más adelante ya, por Decreto 53/2004, de 4 de mayo, se aprobarían las normas para la concesión de subvenciones para la construcción de viviendas de protección pública en venta.

Próximo a este sector, ha de resaltarse asimismo el caso de la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Entre otras medidas, se han iniciado los correspondientes procedimientos para la aprobación de directrices específicas en desarrollo de la Ley de Directrices de Ordenación General aprobada el pasado año (Ley 19/2003) en materias tales como la ordenación del suelo agrario (Decreto 8/2004, de 3 de febrero), ordenación de recursos forestales (Decreto 26/2004, de 23 de marzo), ordenación del paisaje (Decreto 27/2004, de 23 de marzo), ordenación del litoral (Decreto 28/2004, de 23 de marzo), ordenación de infraestructuras (Decreto 91/2004, de 20 de julio), ordenación de vivienda (Decreto 92/2004, de 20

de julio), ordenación de aguas (Decreto 105/2004, de 29 de julio) y ordenación de la energía (Decreto 130/2004, de 15 de septiembre).

Por otro lado, también en desarrollo de la Ley 19/2003 se ha aprobado el Decreto 130/2004, de 15 de septiembre, por el que se crea el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, así como el Observatorio de Desarrollo Sostenible y su reglamento. Igualmente, se ha iniciado la tramitación de los Planes Territoriales Especiales reguladores de la oferta turística (el que más avanzado se encuentra es el de Tenerife); marcha a buen ritmo la aprobación de la normativa aprobatoria de los planes de gestión de los espacios naturales protegidos en Canarias (que prácticamente desea completarse esta Legislatura), y otro tanto cabe indicar respecto del planeamiento urbanístico (en punto a su adaptación al nuevo marco legal: como quiera que este proceso se está demorando, en parte de modo inevitable, son necesarias modificaciones puntuales en la Ley de referencia, para ampliar los plazos previstos para realizar la indicada adaptación). Y ha culminado, en fin, el complejísimo procedimiento que ha desembocado en la aprobación del Plan Insular de Ordenación de la isla de Gran Canaria, con el Decreto 68/2004, de 25 de mayo, por el que se procede a la subsanación de las deficiencias no sustanciales de dicho Plan Insular.

Ya específicamente en medio ambiente, sobresale la aprobación del Decreto 112/2004, de 29 de julio, por el que se establece el procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de autorizaciones de gestión de residuos y se dispone la creación del Registro de Gestores de Residuos, en desarrollo de la Ley de Residuos de Canarias. Asimismo, la Orden de 9 de agosto de 2004, por la que se fijan las condiciones técnico-administrativas para las instalaciones eólicas de Canarias.

En el área de educación y cultura, entendida en sentido amplio (comprendiendo así también la investigación), ha de resaltarse el Decreto 30/2004, de 23 de marzo, por el que se establece el régimen jurídico de las becas, ayudas y subvenciones a las Universidades y en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, y el Decreto 111/2004, de 29 de julio, por el que se aprobó el reglamento del procedimiento para la declaración y régimen jurídico de los Bienes de Interés Cultural.

En economía y hacienda, sin duda, han de mencionarse los reglamentos por los que se establecen los criterios para la distribución de los recursos provenientes del REF. En una primera oleada, se aprobaron, por acuerdo entre los Ayuntamientos y el Cabildo Insular, los de Tenerife (Decreto 46/2004, de 20 de abril) y Fuerteventura (Decreto 47/2004, de 20 de abril). Y ya para finales de año, los restantes, esto es, los de Gran Canaria (Decreto 155/2004, de 9 de noviembre), Lanzarote (Decreto 156/2004, de 9 de noviembre), La Palma (Decreto 157/2004, de 9 de noviembre), La Gomera (Decreto 158/2004, de 9 de noviembre) y El Hierro (Decreto 159/2004, de 9 de noviembre).

Acaso podamos igualmente adscribir a este ámbito el Decreto 163/2004, de 23 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de contratación de bienes y servicios de uso común y uniforme, mediante concurso de adopción de tipo y suscripción de contrato marco (por Decreto 173/2004, de 13 de diciembre, vino a aprobarse después el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares que

ha de regir los concursos en estos casos, en supuestos de contratación centralizada y no centralizada).

Y también, si se agrupa, dentro de esta rúbrica, comercio e industria, habríamos de incluir sendos reglamentos en artesanía, aprobados casi a finales de año: Decreto 177/2004, de 13 de diciembre, por el que se definen los oficios artesanos y se establecen las normas generales para la obtención de la calificación de artesano y Decreto 178/2004, de 13 de diciembre, por el que se dispone la creación del Registro de Artesanía de Canarias.

Pero, a decir verdad, como hubo ocasión de adelantar, prácticamente ninguno de los ámbitos de la acción administrativa ha quedado exento de alguna novedad de carácter reglamentario: así, también, justicia (Decreto 44/2004, de 15 de abril, por el que se fija la composición y el funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica de Canarias y se determina el procedimiento para su reconocimiento); Presidencia (Decreto 60/2004, de 19 de mayo, por el que se aprueba el reglamento para constituir el Registro de Parejas de Hecho); Sanidad (Decreto 154/2004, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que determina las condiciones higiénico-sanitarias de la actividad de tatuaje, micropigmentación o perforado)

Ya por último, entre los reglamentos de carácter orgánico, además de otros que afectan a algunas de las Consejerías del Gobierno, se ha aprobado el que alcanza a la propia Presidencia del Gobierno (Decreto 7/2004, de 3 de febrero). Los archivos de la Presidencia del Gobierno serían objeto de un reglamento posterior (Decreto 49/2004, de 23 de marzo). Como Decreto del Presidente del Gobierno se aprobó la creación del Comité Asesor de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (Decreto 103/2004, de 13 de mayo), así como, de la misma forma, su extinción a finales de año (Decreto 400/2004, de 27 de diciembre). Con alcance general, habría que destacar el Decreto 184/2004, de 21 de diciembre, por el que se regula la identidad corporativa del Gobierno de Canarias y se dictan las normas para su tratamiento y utilización. Y, en fin, ya en distinto orden de consideraciones, por virtud del Decreto 89/2004, de 6 de julio, quedaron aprobados los Estatutos de la Universidad de La Laguna.

Aunque publicado ya en 2005, interesa dejar constancia de un reglamento de particular interés, aprobado todavía en 2004: se trata del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias. Al margen de los aspectos orgánicos, constituye el primer reglamento ejecutivo dictado en desarrollo propiamente dicho del Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales Protegidos. Aunque ha sido ciertamente amplio el período que ha tardado en ver la luz este desarrollo normativo, no puede minusvalorarse su relevancia. Es el primero, como ya se ha dicho, y en puertas pueden estar ya otros, como los de planeamiento. Por otro lado, la gestación de las Directrices de Ordenación del Territorio y su aprobación en 2003, tras tres largos años casi de tramitación, sin duda ha repercutido en el proceso. En todo caso, el período transcurrido no es tan largo en realidad si se contrasta con otras experiencias autonómicas: no pocas Comunidades Autónomas disponen desde hace más tiempo de sus respectivas

normativas legales y todavía no han aprobado los reglamentos correspondientes. No puede dejar de valorarse positivamente su aparición, así las cosas, en cuanto comprime y mitiga la discrecionalidad de que dispone la Administración con anterioridad al ejercicio de sus potestad reglamentaria, lo que reduce su margen de apreciación en sus decisiones sobre el sector y refuerza la legalidad. Lo que ya en cambio no debe ser tan bien considerado es cierta tendencia a reproducir por vía reglamentaria las disposiciones legales: si bien ello es opinable y puede haber razones favorables en ciertos casos, lo que ya no cabe admitir son las reproducciones parciales o sesgadas de tales disposiciones que, en definitiva, comprometen la seguridad jurídica, desvirtuando de tal modo su propósito primario.

Conflictividad constitucional

En este año 2004 ha proseguido la liquidación de asuntos pendientes de resolución constitucional. Han recaído, en concreto, cinco sentencias que han resuelto en total seis recursos de inconstitucionalidad: en la STC 98/2004, el recurso de inconstitucionalidad se plantea por el Presidente del Gobierno de la Nación; y en las otras cuatro, la impugnación proviene, o bien del Gobierno de Canarias exclusivamente (STC 108/2004, de 30 de junio), o bien conjuntamente del Gobierno con el Parlamento de Canarias (STC 109/2004, de 30 de junio y 134/2004, de 22 de julio).

Acaso también deba agregarse a la lista una resolución más reciente, la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que, si bien no se plantea específicamente desde Canarias, posee una indudable proyección sobre esta Comunidad Autónoma, en cuanto que la controversia se plantea sobre la gestión de los Parques Nacionales, y en Canarias se sitúan nada menos que cuatro de los once Parques Nacionales actualmente existentes; y, además, porque un posible conflicto constitucional a este propósito estaba en ciernes, con ocasión de la última reforma legislativa estatal aprobada sobre la materia (Ley 62/2003), y ha podido quedar así enredado tras esta importante resolución constitucional, como habrá oportunidad de resaltar más adelante.

Entrando ahora ya sin dilación en un comentario sobre estas resoluciones, que forzosamente ha de ser breve, en la STC 98/2004, de 25 de mayo, el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse sobre la competencia atribuida por la legislación canaria al Gobierno de la Comunidad Autónoma para fijar los precios de referencia de los medicamentos. A decir verdad, también plantea el recurso una segunda cuestión, relacionada con las previsiones asimismo incorporadas a la legislación impugnada sobre integración de los cuerpos de funcionarios. Esta cuestión sin embargo se considera decaída en cuanto a su objeto, por la promulgación de una nueva normativa al respecto, a raíz de un recurso presentado ante el Tribunal Constitucional que motivó a su vez el desistimiento de dicho recurso.

Centrada así la controversia, el Tribunal Constitucional lo primero que hace es identificar los títulos competenciales a los que ha de reconducirse aquélla. Descarta así que lo sea la «legislación sobre productos farmacéuticos», puesto que no se trata de proceder a la ordenación de los medicamentos, en cuanto «sus-

tancias» cuya fabricación y comercialización se somete al control de los poderes públicos. Tampoco se compromete el «régimen económico de la seguridad social», por otro lado, a pesar de su vinculación con la protección de la salud: ni se afecta al régimen económico ni a sus recursos financieros, ni a la vigencia del principio de caja única. La cuestión, en suma, ha de encuadrarse en el ámbito material correspondiente a la «sanidad».

Ya sobre el fondo del asunto, para el Tribunal, dos son las interpretaciones posibles: o bien entender que la fijación de los precios de referencia pueda regularse respetando o no los mínimos de la normativa básica: así interpretado el precepto sería inconstitucional; o bien, considerar que tales mínimos han de respetarse, en cuyo caso no hay objeción, porque las bases reservan al Estado el establecimiento de una uniformidad mínima y, una vez asegurado un nivel de suficiencia de las prestaciones sanitarias públicas, puede dicho nivel ser susceptible de mejora por las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva sobre esta materia y de su autonomía financiera.

Importante toma de postura respecto de una pieza basilar (la determinación de lo básico) que afecta a la construcción entera del Estado autonómico, y que encuentra respuesta en un voto particular discrepante suscrito por tres magistrados, para quienes esta inteligencia de lo básico no es correcta: lo básico tiene una identidad propia no cuantificable; es un elemento común, no susceptible de mejora y no puede desvirtuarse, convirtiendo la igualdad de los ciudadanos en el disfrute del derecho a una prestación en un mínimo de la prestación. Considera inaceptablemente manipulativo hablar de igualdad básica y prestación mejorada: eso no es igualdad.

Otros dos magistrados, por otra parte, firman un segundo voto particular discrepante, pero en este caso las objeciones apuntan en una segunda dirección, toda vez que la sentencia suscrita por la mayoría elude en su opinión afrontar la objeción suscitada asimismo desde la perspectiva del art. 149.1.1º de la Constitución, por estimar que no se han enunciado los preceptos legales concretos de la normativa estatal que contienen la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que se dicen vulnerados; lo que, a juicio del voto particular, es soslayado por una mera consideración procesal, cuando, desde su perspectiva, la cláusula del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1) obliga a considerar que el establecimiento de precios de referencia de los productos farmacéuticos es una competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.1º: la fijación de tales precios no es sólo el mínimo común denominador exigible en todo el territorio español, sino una condición básica para todos los ciudadanos en el ejercicio de un derecho constitucional como el derecho a la protección de la salud.

Si la resolución constitucional apenas comentada (STC 98/2004) tiene incidencia sobre todo el Estado autonómico, aunque se plantee desde Canarias, las otras tres resoluciones que ahora va a centrar nuestra atención (STC 108, 109 y 134/2004) versan ya sobre asuntos específicos de Canarias y, en concreto, afectan a la garantía sobre el régimen económico y fiscal especial preservada para al archipiélago canario por la Constitución en su Disposición Adicional Tercera.

La STC 108/2004, de 30 de junio, sin embargo, contiene también unas interesantes reflexiones generales sobre los límites constitucionales a los Decretos-Leyes: sobre este pormenor, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina contenida en resoluciones anteriores para concluir que no se ha afectado al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), porque, por ejemplo, a diferencia del impuesto sobre la renta, el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas es un impuesto indirecto, instantáneo, objetivo y real que grava sólo una específica manifestación de la capacidad económica y no puede por ello decirse que constituya uno de los pilares básicos o estructurales de nuestro sistema tributario.

La STC 108/2004, en lo que aquí más interesa resaltar, versa en efecto sobre el referido tributo; y en ella se recoge en sendos Fundamentos (5º y 6º) un interesante excursus sobre la gestación, evolución histórica y aplicación de este tributo en Canarias, del que resulta constatado, entre otras cosas, que los alcoholes han sido siempre objeto de gravamen en Canarias, tanto su exportación e importación como su consumo, de manera que dicho producto siempre ha estado ajeno a las franquicias aduaneras y sobre el consumo existentes en Canarias: la única especialidad reside en el diferencial de tributación respecto de la península. El Tribunal Constitucional, tras recordar su doctrina establecida en la capital STC 16/2003 sobre el contenido de la garantía constitucional implicada (Disposición Adicional Tercera), concluye que no ha habido conculcación de dicha garantía en este caso, porque si bien ciertamente no se ha solicitado el preceptivo informe del Parlamento de Canarias al aumentar el Estado los tipos de gravamen, lo cierto es que en todo caso se ha mantenido invariable el diferencial de tributación para el archipiélago canario. Cuestión distinta habría sido si el Estado hubiese, por ejemplo, equilibrado la presión fiscal en todo el territorio nacional, como admite la propia resolución.

Pero no sólo sobre el impuesto específico sobre el alcohol ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional este año. También lo ha hecho sobre el impuesto que grava específicamente la electricidad en la inmediatamente posterior STC 109/2004, de 30 de junio, que, asimismo, alberga en uno de sus Fundamentos (2º) una detallada exposición de la evolución histórica de dicho tributo y de las características específicas que han presidido su aplicación en el archipiélago: un impuesto que rige sin excepción para todo el territorio nacional entre 1898 y 1964, que se suprime entonces y que reaparece en 1997. Tampoco se estima vulnerada en esta ocasión la garantía material del régimen económico y fiscal especial de Canarias, para cuyo contenido el Tribunal Constitucional vuelve a remitirse a la capital STC 16/2003: la legislación impugnada respeta el diferencial existente en materia de imposición indirecta (que concretamente se percibe en la regulación de los impuestos sobre medios de transporte, alcohol y valor añadido) y respeta también la existencia de tributos propios y de tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago: no se han alterado, en su consecuencia, las características tradicionales del régimen canario, que sigue así subsistiendo en términos perfectamente reconocibles.

Distinta cuestión se suscita desde la perspectiva de la garantía formal del REF, pero es que en este caso no se plantea, como en la STC 108/2004, la necesidad de

recabar el correspondiente informe preceptivo del Parlamento de Canarias, sino que se afirma su carácter supuestamente obstativo: en el supuesto que ahora nos ocupa, no es que dicho Informe no existiera, sino que fue desfavorable a la modificación pretendida. Y, sobre este punto, el Tribunal Constitucional invoca su propia doctrina, una vez más sentada por la capital STC 16/2003. En definitiva, sólo una cuestión secundaria mereció la censura del Alto Tribunal, en cuanto que la normativa impugnada también entró a establecer los criterios de distribución del impuesto del tabaco, y la competencia al efecto sí se considera de titularidad autonómica y no estatal.

De las resoluciones específicas sobre Canarias, resta por examinar solamente la STC 134/2004, de 22 de julio, donde una nueva institución del régimen económico-fiscal es objeto de controversia, ahora, la denominada Zona Especial de Canarias. De nuevo, a los antecedentes de esta institución y a su decurso histórico se dedica uno de los Fundamentos (2º): se resalta su inexistencia en el pasado y, más concretamente, su íntima vinculación con el ingreso de España (y de Canarias) en la Unión Europea; y, en definitiva, los sucesivos episodios hasta su definitivo asentamiento en la normativa vigente en la actualidad (Decreto-Ley 2/2000).

Sin embargo, y por versar el recurso sobre una normativa anterior (Ley 14/1996), que ha sido después completamente reemplazada y sustituida por otra, se declara su pérdida de objeto. Sólo a partir de la entrada en vigor de la normativa vigente en la actualidad, en efecto, puede afirmarse que entrará realmente en funcionamiento la denominada Zona Especial; y sólo entonces será, por consiguiente, cuando pueda o deba considerarse preciso atender a los trámites procedimentales dimanantes del régimen económico-fiscal especial de Canarias, tal como efectivamente se hizo en esta ocasión.

En fin, como antes se adelantó, habría que concluir esta lista con la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que, por su indudable proyección sobre Canarias, merece siquiera una somera glosa y ello, aunque la Comunidad Autónoma no figura entre los promotores de la controversia (básicamente, los actores del proceso habían sido las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Aragón). Esta resolución contiene interesantes reflexiones generales, no sólo sobre el alcance de lo básico en su doble dimensión formal y material, sino también sobre el alcance de la coordinación y del principio de cooperación.

Sobre la cuestión central atinente al modelo de gestión conjunta de los parques nacionales, el Tribunal Constitucional declara que en su anterior STC 102/1995 no llegó a concretarse el alcance de la gestión que pueda corresponder al Estado en esta materia, limitándose entonces a censurar el desconocimiento de las competencias autonómicas existentes al respecto. Al establecerse a raíz de dicha resolución un modelo de cogestión, la cuestión permanece imprejuizada y ha de concluirse ahora que dicho modelo es inconstitucional desde la perspectiva material: la intervención del Estado de carácter ejecutivo invocando el ejercicio de sus competencias básicas sólo puede tener lugar cuando sea de carácter concreto y puntual y cuando además se aprecie que ha de llevarla a cabo excepcionalmente porque no pueda garantizarse que le ejecución autonómica preserve el efectivo cumplimiento de la norma básica de que se trate. Pero lo cierto es

que ninguno de ambos presupuestos concurre en el supuesto enjuiciado que ocupa al Tribunal Constitucional en la STC 194/2004; es más, ni siquiera es el caso de la gestión de los parques nacionales que abarcan más de una Comunidad Autónoma, donde el legislador estatal debió simplemente instrumentar mecanismos para que las Comunidades Autónomas pudieran realizar la gestión del parque integrando su actividad, con base en el ejercicio de sus facultades de coordinación.

Respecto de los conflictos constitucionales en curso de aparición, y en íntima conexión justamente con esta resolución, ha de mencionarse el Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Canarias el 20 de septiembre de 2004, a propósito de la última reforma estatal sobre la legislación de los espacios naturales que afecta a algunos aspectos de la regulación de los parques nacionales y que podía haber dado lugar al surgimiento del único conflicto a lo largo del año. Pues bien, por virtud del Acuerdo alcanzado, el potencial conflicto queda definitivamente enderezado en cuanto a su rumbo y permite cerrar la fase de negociaciones al respecto entre el Estado y la Comunidad Autónoma que, a su vez, había sido iniciada con anterioridad por medio de un Acuerdo de la misma Comisión Bilateral de Cooperación adoptado en su sesión celebrada el pasado 26 de marzo de 2004.

Por cerrar este círculo de consideraciones, mediante otro Acuerdo de la misma Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Canarias, éste anterior, de 20 de enero de 2004, también se resolvieron sendos conflictos potenciales en torno a la legislación sobre puertos y pesca aprobada el año anterior por el Parlamento de Canarias. En relación con la Ley canaria de Puertos, se acuerda la modificación del tenor literal de tres de sus artículos (2.4, 11.2 y 56.2), y se dispone que, hasta que se produzcan las pertinentes modificaciones, tales preceptos legales habrán de interpretarse y aplicarse conforme a los términos del propio acuerdo. También se propone una concreta interpretación del art. 7.b) de la Ley canaria, que habrá de precisarse por vía reglamentaria. Por lo que hace a la Ley de Pesca, la referencia de sus respectivos artículos 16 y 17 a la exigencia de sendos informes favorables se sustituye por la de informes preceptivos, debiendo así interpretarse igualmente los indicados preceptos en tanto se produzcan las modificaciones normativas correspondientes.

Por Auto de 11 de mayo de 2004, en fin, el Tribunal Constitucional tiene desistido al Gobierno de Canarias del recurso de inconstitucionalidad que había promovido con anterioridad contra la delimitación estatal de competencias en materia de puertos.

Elecciones y vida política

Las elecciones autonómicas y locales de 2003 configuraron una distribución del poder territorial que se ha mantenido en lo sustancial este 2004, si bien los complejos y delicados equilibrios alcanzados entonces se han hecho más frágiles todavía, sobre todo, a partir de las elecciones generales de marzo de 2004 y el consiguiente cambio en el Gobierno de la Nación que estas elecciones ha venido

a propiciar. Nada ha cambiado sustancialmente desde entonces, pero las incertidumbres son tantas que comprometen la efectividad de la propia acción del gobierno, como ya ha sido destacado.

Lo cierto es que a principios de año, el PSOE-PSC parecía destinado, claramente, a ejercer la oposición parlamentaria, en una suerte de rol que le parecía inexorablemente adjudicado. A ese lugar parecía destinado en el Parlamento de Canarias, con una litigiosidad creciente que a punto estuvo de llevar a la Mesa de la Cámara a los Tribunales por parte del partido en la oposición, ante el rechazo a algunas de sus iniciativas, la falta de respuesta a determinadas preguntas o la suspensión injustificada de comisiones ya convocadas.

Las relaciones entre este partido y CC, que da apoyo al Presidente del Gobierno en Canarias, sin embargo, adoptaron otro cariz tras las elecciones generales, como ya se indicó. Los resultados electorales fueron positivos para el PSOE-PSC y PP y no tanto para CC. Para el Congreso de los Diputados, en la provincia de Las Palmas, con ocho escaños en liza, cuatro fueron adjudicados al PP, tres al PSOE-PSC y uno a CC, mientras que en Tenerife, donde siete eran los escaños a distribuir, tres fueron para el PSOE-PSC y dos tanto para CC como para el PP. Para el Senado, CC obtuvo cuatro escaños (dos en Tenerife, La Palma y El Hierro), PSOE-PSC otros cuatro (Tenerife, Gran Canaria, La Gomera y Lanzarote) y PP tres (dos en Gran Canaria y Fuerteventura).

Estos resultados suponen un notable avance del PSOE-PSC a la vez que un claro debilitamiento de CC, mientras que el PP mantiene su fortaleza. Y los cambios en la correlación de fuerzas se percibieron en seguida, sobre todo, a escala general.

Por virtud de un Pacto con el PSOE y otras fuerzas políticas de las Cortes Generales, en efecto, CC obtuvo su principal aspiración, la de formar grupo parlamentario propio en ambas Cámaras: se cedieron a tal fin por aquel partido dos Diputados y seis Senadores a través del mecanismo de la asociación de diputados y de senadores, que CC había planteado como alternativo al del préstamo de parlamentarios (al que se había recurrido en Legislaturas pasadas y que obligaba al trasvase completo de los parlamentarios de una determinada demarcación territorial: por eso, el préstamo provenía en tales casos de UPN): bajo la modalidad ahora empleada, y tras culminar el primer período de sesiones, los Diputados pueden volver a su formación originaria, no así los Senadores. CC obtuvo además sendas Presidencias de Comisiones (una en cada Cámara, respectivamente, Administraciones Públicas y Medio Ambiente). Y todo ello, sin comprometer su voto para la sesión de investidura.

En Canarias, y a partir de estos cambios, el PP da un giro en sus orientaciones y en el debate sobre el estado de la nacionalidad celebrado poco después de las elecciones se suma a una serie de reivindicaciones nacionalistas planteadas con ocasión de dicho debate (entre las principales, la creación de una agencia tributaria propia, la transferencia de competencias plenas para la regulación de los tributos del REF, la participación canaria en las negociaciones con la UE, la implantación de la policía autonómica, el traspaso de los aeropuertos y el control de residencia de extranjeros, así como la transferencia de otras competencias en sec-

tores como el tráfico aéreo y el comercio exterior, y la cesión de los inmuebles y solares pertenecientes a Defensa dejados de utilizar a tal fin). En suma, el giro indicado se tradujo en el efectivo apoyo sobre el papel a un programa que, por otro lado, y dicho sea de paso, se sitúa en sintonía con la reforma estatutaria que por entonces había quedado claramente apuntada ya como el principal objetivo legislativo de toda la Legislatura. Dicho sea asimismo de modo incidental, en el curso del mismo debate más de una veintena de resoluciones impulsadas por el PSOE-PSC (muchas de ellas de orientación similar a las antes expuestas) se aprobaron, de resultas de una fuga de votos proveniente del PIL.

Ya por último, dentro de esta reconfiguración del panorama político e institucional en Canarias propiciada por los resultados de las elecciones generales, el PSOE-PSC, durante el último trimestre del año, anunció su disposición a un nuevo Pacto de Gobierno en Canarias, con el respaldo de la dirección federal del partido, a partir de la experiencia a escala nacional. Pero CC, que se mantiene abierta al diálogo, hace depender los cambios de la firma de un Pacto de Legislatura por cuatro años en Madrid.

Y entre estos devaneos sucesivos ha concluido propiamente el año en el que, por lo demás, ha cumplido un año también el propio Gobierno de Canarias. Pero la crisis interna de CC y la incertidumbre en la determinación de las fuerzas políticas aliadas de esta formación han marcado los tiempos y lastran irremediablemente la acción de gobierno.

Para el futuro, los escenarios posibles son tres: o bien, seguir como hasta ahora (lo que resulta difícil, sin avanzar en el vínculo de CC con el PP más allá de la gestión del gobierno, y obliga además a componer un delicado equilibrio si se desea perseverar en el clima de entendimiento con el PSOE en Madrid); o bien, constituir un gobierno de CC en minoría (lo que también es signo de debilidad, si bien tanto para el PP como para el PSC-PSOE podría contemplarse ello como una especie de mal menor); o bien, incorporar al PSOE-PSC al Gobierno (lo que tampoco está exento de dificultades, en una formación como CC que se gestó precisamente para terminar con un gobierno socialista). Como siempre en política, los factores coyunturales determinarán el rumbo de los próximos acontecimientos.

Por lo demás, y ya en otro orden de consideraciones, los resultados electorales sin dudas de ninguna clase tuvieron su repercusión en la vida interna de los partidos políticos.

Tanto el PSOE-PSC en julio, como después el PP en noviembre, celebraron sus respectivos congresos regionales sin incidentes y bajo el signo de la continuidad, tanto en la decantación de sus respectivas propuestas programáticas y líneas de actuación política, como en la determinación de sus líderes. EL PSOE-PSC, por lo demás, centró su atención en la preocupante «upenización» de CC y situó la reforma electoral como pieza y condición imprescindible para la reforma estatutaria; y el PP primó en su discurso la apertura del partido a la sociedad (entre otras medidas, con la diferenciación entre militantes y simpatizantes). Mucho peor fueron las cosas en CC, bajo un clima de creciente tensión que no ha terminado de romper el partido, pero que amenaza claramente con hacerlo este próximo 2005.

En una Comunidad Autónoma donde resulta prácticamente imposible alcanzar la mayoría absoluta, este dato es tremendamente preocupante y puede representar una especie de vuelta al pasado, porque si, en efecto, CC se rompe, difícil será que conserve el mismo peso en las instituciones del archipiélago canario y, menos, en la conformación de la política general del Estado.

Ha de resaltarse, por último, dentro de este apartado, que no se han registrado novedades en la composición del Gobierno de Canarias, cuyos miembros permanecen por tanto siendo los mismos desde el principio de la Legislatura. Entre los altos cargos de las Consejerías, sin embargo, sí se han advertido algunos cambios (Viceconsejeros, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos), sobre todo, en el ámbito de las Consejerías de Empleo y Asuntos Sociales, Presidencia y Justicia, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y Turismo y Transportes.

Otros aspectos de la vida institucional de la Comunidad Autónoma

A) Seguramente sea, en el plano exterior, donde se hayan registrado los mayores avances en el período objeto de nuestro análisis; y entre éstos, por su orden cronológico, quizás el primer acontecimiento que debe destacarse sea la designación por la Organización Marítima Internacional de las aguas de las Islas Canarias como Zona Marina Especialmente Sensible (ZMES), lo que ha de situarse en estrecha relación con la catástrofe del «Prestige» sucedida el pasado año: una zona que abarcaría el área marítima limitada exteriormente por la línea poligonal que une los extremos del límite exterior del mar territorial que rodea el archipiélago y que comprende unos 30.000 km. cuadrados de superficie, así como los más de 1.500 km. del litoral de las islas, con un área sensible de mayor extensión aún lo que en el futuro permitiría una nueva ampliación. Entre otras medidas asimismo acordadas en el interior de dicha Organización sobresale la relativa al establecimiento de dos rutas obligatorias de navegación para la ordenación de los buques en tránsito (la occidental, equidistante entre Tenerife y Gran Canaria; y la oriental, entre Gran Canaria y Fuerteventura), con un sistema de notificación de entrada y salida para todos los buques que transporten hidrocarburos. La designación efectuada, con todo, es provisional y corresponde a la Organización Marítima Internacional formalizar la declaración final ya el próximo 2005. Ello obliga también a los puertos canarios a habilitar espacios para recibir residuos y tratar los hidrocarburos de los buques, servicio que, dicho sea de paso, ya desde principios de año ha comenzado a prestarse (aunque todavía no existe una dotación que permita un eficaz servicio para la recogida de los residuos líquidos y sólidos a flote y por tierra con unas instalaciones adecuadas para su tratamiento): por cuya prestación, además, se percibe la denominada tasa ecológica, de conformidad con la nueva legislación portuaria aprobada en 2003.

Aunque con alguna conexión, distinto asunto, desde luego, es la delimitación de las aguas territoriales de Canarias: al margen del tratamiento proporcionado al efecto en el marco de la reforma estatutaria, del que ya se dió noticia, se ha intentado también reconducir y avanzar mediante la fijación de la frontera marítima entre Marruecos y Canarias, al socaire de una iniciativa respaldada por el Senado para entablar una negociación formal al respecto entre los dos Estados

sobre la base del principio de la equidistancia. Ello podría servir también, por lo demás, para aliviar las tensiones planteadas con ocasión de las prospecciones petrolíferas emprendidas en la zona.

Aparte este asunto, las complejas y delicadas relaciones con el reino aluita prosiguen en una línea de franca mejoría y la lucha contra la inmigración ilegal ha resultado más efectiva, si bien probablemente ello sea debido más que nada al empeño y a los propios medios técnicos dispuestos por España. Lo cierto es que las patrullas conjuntas inicialmente previstas no han dado los resultados pretendidos por las autoridades.

En fin, todavía dentro de este capítulo, también cabría hacer referencia al anuncio efectuado por el Gobierno de la Nación para el establecimiento de una Casa de África en Canarias, con vistas a intensificar igualmente a través de ella las relaciones generales, en este caso, con todo el continente africano.

B) Ya en el plano estrictamente comunitario, y siguiendo asimismo su orden cronológico, lo primero que merece ser destacado es la autorización dada por la Unión Europea para flexibilizar la ubicación de las empresas ZEC dentro de las zonas delimitadas al efecto, y no sólo en las parcelas designadas específicamente para cada actividad como hasta ahora, lo que venía repercutiendo gravemente en el encarecimiento del precio del suelo, llevándolo a un nivel insoportable. No puede este dato desligarse del paralelo incremento de la superficie de la Zona Franca en Gran Canaria, que se triplicará (850.000 metros cuadrados y 235.000 metros cuadrados, respectivamente, en cada una de las dos zonas acotadas) hasta convertirse en la más grande de España.

Pero, sin duda, el verdadero hito del año es la incorporación a la Constitución Europea de dos previsiones específicas para Canarias.

De acuerdo con su art. III-330 (antiguo art. 299 TCE): «Teniendo en cuenta la situación estructura, social y económica de Guadalupe, La Guayana francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, agravada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos, orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento europeo. Las medidas contempladas en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduaneras y comerciales, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión. El Consejo adoptará las medidas contempladas en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes».

Y de similar importancia es el art. III-56 (antiguo art. 87 TCE): «3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: a) las ayudas destinadas a

favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en el que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el art. III-330, habida cuenta de su situación estructural, económica y social».

Ambas previsiones se encuentran dentro de las Disposiciones Comunes del Tratado de la Unión Europea, lo que significa que todas las decisiones y reglamentos que adopte el Consejo a propuesta de la Comisión deberán tenerlas en cuenta.

Por lo demás, también cabe afrontar con mayor seguridad, a partir de estas previsiones, las próximas negociaciones en la Unión Europea sobre la vigencia del REF. Sobre este aspecto, la RIC ha sido prorrogada por un año para que a finales de 2006 pueda negociarse la totalidad del REF.

Por otro lado, cabe esperar asimismo que, si bien Canarias ha dejado de ser Región Objetivo 1, por su incremento el nivel de renta, podrá seguir beneficiándose de las ayudas comunitarias. De hecho, a tal efecto, ya se ha procedido a la creación de un fondo específico con destino a las regiones ultraperiféricas, dotado de una partida de unos 1.100 millones de euros así como de un instrumento de vecindad que Bruselas quiere potenciar para mejorar las relaciones con los países del entorno. Se ignora, en cambio, si el Fondo antes mencionado dispondrá de una reglamentación propia, o si se incluirá ésta en el reglamento general de los fondos estructurales, así como se ignoran también los criterios que vayan a utilizarse para el reparto de los recursos entre las siete regiones ultraperiféricas: renta, población, nivel de desempleo, etc.). Con todo, son palmarias todavía las resistencias comunitarias manifestadas hacia el asentamiento de políticas con carácter permanente. Pero en lo que sí parece haberse avanzado es en la posibilidad de dejar abierta la concreción de los detalles de las ayudas a las propias regiones ultraperiféricas: de esta manera, el Gobierno de Canarias dispondría de una mayor capacidad de decisión a partir de la asignación de una ficha financiera global cuya distribución sería ya competencia suya.

Por último, cabe destacar en este orden de cosas que en el seno de la CARCE se ha alcanzado un consenso para que Canarias cuente con una presencia singular en la Unión Europea, en concreto, mediante la incorporación de un funcionario propio a la Representación Permanente (REPER), idea que, propiciada por el Gobierno de la Nación, parece respaldada por las demás Comunidades Autónomas. Esta presencia singularizada tendría además un claro precedente en Portugal, para los casos de Azores y de Madeira. Todo ello, dentro del marco del Acuerdo general alcanzado por la CARCE, por cuya virtud las Comunidades Autónomas tendrán un representante en cuatro Consejos de Ministros de la Unión Europea, elegidos por las Conferencias Sectoriales cada seis meses, así como dos funcionarios más (aparte, el de Canarias) en la REPER nombrados por consenso. La pretensión de Canarias es la de intervenir también directamente en los Consejos de Ministros cuando se aborden cuestiones vitales para los intereses canarios.

C) En el ámbito de las relaciones con el Estado, sin duda, el episodio más relevante es que ha cristalizado con la aprobación de la Ley de los Presupuestos

Generales del Estado para 2005. La restante actividad legislativa ha dado en general muy poco de sí, como ya ha sido destacado en este Informe; y únase a ello, por otro lado, la desaparición de la denominada «Ley de Acompañamiento», si bien puede ahora correrse el riesgo de querer ampliar a su vez el campo propio de la Ley presupuestaria, lo que hay que recordar está constitucionalmente proscrito: en todo caso, junto a la Ley de Presupuestos, el Estado ha aprobado también una Ley de Tasas y Precios Públicos.

El punto de partida de la negociación presupuestaria, emprendida prácticamente ya desde el verano pasado, vino marcado por la reivindicación autonómica consistente en el mantenimiento del mismo Acuerdo suscrito con el Gobierno anterior, a fin de proceder a la compensación de las Islas por la menor inversión estatal atendiendo a la media, a través de la revisión de los flujos financieros.

La fórmula propuesta consistía en mantener la condonación de la deuda generada por la supresión del ITE, y la cuantía reclamada pasó de 680 millones de euros a 250 (100 millones para sanidad, y otros 150 para la creación de empleo), para garantizar que la inversión iguale la media registrada en toda España, lo que el régimen legal del REF salvaguarda.

El acuerdo finalmente alcanzado puede ser resumido en dos grandes apartados: la Comunidad Autónoma, para atender los gastos «de gestión directa de servicios de la competencia de la Comunidad Autónoma» (en realidad, para pagar la sanidad, sobre todo, el gasto farmacéutico), deja de abonar en efecto la compensación anual por la desaparición del ITE (cifrada en 190 millones anuales) en el curso de los tres próximos años (este primer año, unos 50 millones, que se sumarían a los 50 del año pasado y que quedarían consolidados de este modo); y, además, el Gobierno de la Nación habrá de proceder a la revisión, en los próximos tres meses, de todos los convenios de infraestructuras vigentes en la actualidad con Canarias.

Asimismo teniendo en cuenta las ayudas previstas para el transporte aéreo y marítimo de pasajeros y al transporte de mercancías, Canarias ha pasado a ser la tercera Comunidad Autónoma (tras Andalucía y Galicia) que más dinero recibe del Fondo de Suficiencia. Así las cosas, CC ha apoyado los Presupuestos en el Congreso de los Diputados, lo mismo inicialmente que cuando fueron devueltos por el Senado.

Fuera del episodio puramente presupuestario, como ya se ha indicado, apenas se han dictado Leyes en este período, por lo que tampoco ha habido muchas ocasiones para poder defender ante el Estado algunas de las singularidades de Canarias mediante la incorporación a tales textos legales de las garantías precisas. Tal era el caso del Proyecto de Ley de Tasas: a su paso por el Senado se introdujeron algunas bonificaciones en el impuesto de aterrizaje de los aeropuertos canarios, por cuantías del 100% para los vuelos interinsulares y del 25% para los procedentes de la Península, así como una bonificación del 75% en la llamada tasa de seguridad aeroportuaria; pero a la vuelta del Proyecto al Congreso, éste rechazó tales modificaciones (de este modo, el aumento generalizado de las tasas en un 3% puede suponer un sobrecoste para el sector turístico cuantificado en 20 millones de euros anuales).

Cabe, por último, formular una mera cita para incorporar a este Informe la mención a sendos Reales Decretos 1942 y 1943/2004, de 27 de septiembre, por los que se amplían las transferencias de competencias (el primero, para incorporar a la Comunidad Autónoma el personal proveniente de un Hospital Militar; y el segundo, para ampliar la dotación de medios de la Comunidad Autónoma en educación, incorporando a ella las escuelas viajeras).

D) Ya en el plano meramente interno de la Comunidad Autónoma, la aprobación de la normativa presupuestaria ha constituido un acontecimiento importante, lo mismo que otras acciones igualmente emprendidas en materia económica. Así, cabe destacar la autorización por el Gobierno de la Nación al de Canarias para realizar emisiones de deuda pública por un importe máximo de 81 millones de euros, lo que supone un incumplimiento del plan de estabilidad financiera, si bien puntual. Igualmente, se ha aprobado un plan para reducir en un año el número de empresas públicas (de 23 a 15 y 12, después), sus respectivas plantillas (3.600 personas con un coste de 99 euros), así como las subvenciones que reciben (96 euros) y sus niveles de deuda (170 millones euros). En el Presupuesto previsto para el año próximo, por último, destacan las cuantías destinadas a la financiación de los planes sectoriales (saneamiento y depuración de aguas, mejora de la red viaria, acondicionamiento de carreteras, puertos); sin duda, como signo de los nuevos tiempos, la misma oposición valoró positivamente que se destinara un 14% a reactivar la economía.

Ya en otro orden de cosas, las contiendas sobre la ubicación de las oficinas y sedes administrativas siguen abiertas y pueden incluso recrudecerse, si avanza la reforma estatutaria, como parece el caso.

En cambio, se han apagado prácticamente los escándalos surgidos en años anteriores y relacionados con casos de corrupción: así, los denominados casos Jinnámar y Tindaya prosiguen en vías de liquidación (sobre el primero, ha recaído sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo contra las obras del parque marítimo y, por otro lado, se han archivado las diligencias penales abiertas tras tres años de instrucción; en el segundo, igualmente, se ha archivado la querrela criminal que había promovido el Gobierno de Canarias la anterior Legislatura). Otros casos que han tenido repercusión, y que han aflorado propiamente este año, como el diseño del trazado de la red de tendido eléctrico de alta tensión en Tenerife, o la construcción del puerto de Granadilla en la misma Isla, no han llegado a mayores (en el primer caso, se alcanzó un acuerdo con el Cabildo y los Municipios afectados; y en el segundo, se aprobó el Plan de Utilización del Puerto, con la sola oposición de los ecologistas que también han intentado paralizar la ejecución de las obras por medio del ejercicio de iniciativa legislativa popular, habiendo superado con 56.000 firmas las 15.000 exigidas). En Gran Canaria, en cambio, sí ha desatado un debate la apertura de nuevos casinos, aunque este asunto parece ya estar languideciendo; y, sobre todo, otros dos asuntos que todavía permanecen vivos, el reparto entre el Cabildo y los Municipios de los ingresos provenientes del REF (el debate parece centrado en este punto sobre la forma de compensar al municipio capitalino por la pérdida de ingresos y, en concreto, sobre si sólo han de hacerlo los municipios o también el Cabildo Insular, sin que llegara a prosperar el intento de mediación del Gobierno de

Canarias al efecto) y el concurso restringido de ideas convocado para proceder a la remodelación del istmo en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. En cambio, y atendiendo a una perspectiva más general, la situación originada por la huelga de funcionarios provocada por una resolución judicial, y que comprometía las decisiones adoptadas para la promoción interna en el ámbito de la función pública de la Comunidad Autónoma, ha podido reconducirse.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Coalición Canaria (CC): 23

Popular: 17

Socialista Canario: 17

Mixto: 3

Durante el año 2004 causaron baja los siguientes diputados:

Román Rodríguez Rodríguez G.P. Coalición Canaria (CC)

Carlos Javier Cabrera Matos G.P. Popular

Mercedes Roldós Caballero G.P. Popular

Pablo Matos Mascareño G.P. Popular

Juan de San Genaro Santana Reyes G.P. Popular

Dimas Martín Martín G.P. Mixto

Durante el año 2004 causaron alta los siguientes diputados:

Pedro Quevedo Iturbe G.P. Coalición Canaria (CC)

Ernesto Aguiar Rodríguez G.P. Popular

Maria de la Pena Armas Hernández G.P. Popular

Manuel Fernandez Gonzalez G.P. Popular

Victor Moreno del Rosario G.P. Popular

Juan Antonio Betancor G.P. Mixto

Estructura del Gobierno

Presidente: Excmo. Sr. D. Adán Martín Menis (CC)

Vicepresidenta: Excma. Sra. D^a. M^a del Mar Julios Reyes (CC)

Número de Consejerías: 10

Consejería de Presidencia y Justicia: Excma. Sra. D^a. M^a Australia Navarro de Paz (PP)

Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías: Excmo. Sr. D. Luis Soria López (PP)

Consejería de Economía y Hacienda: Excmo. Sr. D. José Carlos Mauricio Rodríguez (CC)

Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda: Excmo. Sr. D. Antonio Angel Castro Cordobés (CC)

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Excmo. Sr. D. Pedro Rodríguez Zaragoza (CC)

Consejería de Educación, Cultura y Deportes: Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial: Excmo. Sr. D. Augusto Lorenzo Tejera (CC)

Consejería de Sanidad: Excma. Sra. D^a. M^a. del Mar Julios Reyes (CC)

Consejería de Turismo: Excmo. Sr. D. José Juan Herrera Velásquez (CC)

Consejería de Empleo y Asuntos Sociales: Excma. Sra. D^a. Águeda Montelongo González (PP)

Tipo de Gobierno

Gobierno de Coalición (CC y PP)

Partidos y número de diputados que le apoyan

Coalición Canaria (23 Diputados) y Partido Popular (17 Diputados)

Composición del Gobierno

Consejerías: CC: Presidente, Vicepresidenta y 7 Consejerías

PP: 3 Consejerías

Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras

Mociones de reprobación:

Presentadas: 1

Rechazadas: 1

Se trata de moción de reprobación de la gestión de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales.

Debates y Resoluciones Parlamentarias aprobadas:

121 resoluciones aprobadas con motivo del Debate del estado de la nacionalidad.

Declaraciones Institucionales

Presentadas: 1

Aprobadas: 1

Se trata de la Declaración Institucional en el Día Internacional contra la Violencia de Género.

Propuestas de Reforma del Estatuto de Autonomía

Inicialmente fue propuesta la creación de una comisión de estudio para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, iniciativa que fue retirada antes de su debate. Luego se decidió la constitución de una ponencia encargada de formular el texto de la reforma. A su vez, el Gobierno presentó una comunicación sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Proyectos de Ley

Presentados: 4

Pendientes al inicio del año: 2

Aprobados: 3

En trámite al final del año: 3

Proposiciones de Ley, Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares, Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular, Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales:*Proposiciones de Ley*

Presentadas: 5

Pendientes al inicio del año: 3

Aprobadas: 2

Rechazadas: 3

En tramitación al final del año: 3

Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares

Presentadas: 3

Pendientes al inicio del año: 0

Aprobadas : 0

En tramitación al final del año: 3

Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular

Pendientes al inicio del año: 3

Presentadas: 0

Aprobadas: 0

En tramitación al final del año: 3

Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales:

Presentadas: 0

Pendientes: 0

Proposiciones no de Ley

Presentadas: 78

Pendientes al inicio del año: 2

Aprobadas: 51

Rechazadas: 17

Retiradas: 8

En tramitación al final del año : 4

Interpelaciones, mociones consecuencia de interpelaciones*Interpelaciones*

Presentadas: 5

Pendientes al inicio del año: 1

Debatidas: 6

Mociones consecuencia de Interpelación:

Presentadas: 5

Pendientes al inicio del año:1

Aprobadas: 2

Rechazadas: 4

Preguntas con respuesta oral (ante Pleno y ante Comisión), preguntas con respuesta por escrito

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno

Presentadas: 137

Pendientes al inicio del año: 11

Contestadas: 118

Retiradas: 18

Decaídas: 1

Rechazadas: 3

En tramitación al final del año : 8

Preguntas con respuesta oral ante Comisión

Presentadas: 243

Pendientes al inicio del año: 56

Contestadas: 222

Retiradas: 36

Decaídas: 1

Rechazadas: 5

Modificadas en su calificación: 2

En tramitación al final del año: 33

Preguntas con respuesta por escrito

Presentadas: 337

Pendientes al inicio del año: 18

Contestadas: 287

Retiradas: 11

Rechazadas: 1

En tramitación al final del año: 56

Comparecencias del Gobierno

Solicitadas: 143

Pendientes al inicio del año: 10

Debatidas: 128

Retiradas: 9

En tramitación al final del año: 16

Solicitudes de Comisiones de Investigación

Solicitadas: 1

Retiradas: 1

Comisiones de Estudio

Presentadas: 2

Pendientes anteriores: 0

En tramitación al final del año: 1

Retiradas: 1

Subcomisiones

Presentadas: 2

Pendientes anteriores: 0

En tramitación al final del año: 2

Reforma del Reglamento

No se ha tramitado ninguna iniciativa de Reforma del Reglamento.

Reforma de las normas de Gobierno Interior

No se ha tramitado ninguna iniciativa de Reforma del Reglamento.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Se han dictado las siguientes resoluciones de la Mesa:

De 12 de mayo de 2004, sobre tramitación de Preguntas de iniciativa popular.

De 28 de septiembre de 2004, para la tramitación de solicitudes de declaración de interés general de iniciativa turística, presentadas al amparo de la disposición transitoria segunda de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

De 2 de diciembre de 2004, sobre tramitación de solicitudes de Municipios que pretendan su inclusión en el régimen especial de organización previsto en el Título X de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Introducción

A) El año 2004 supuso la consolidación del Gobierno de coalición PSOE-PRC cuya plasmación más concreta fue la aprobación de un ambicioso programa de proyectos denominado «Plan de Gobernanza», al que luego me referiré.

Por otra parte, durante 2004 el PP cambió de líder en lo que parece el fortalecimiento de uno de los sectores tradicionales del partido. El nuevo Presidente es ahora el Alcalde de uno de los más pujantes municipios de la bahía (El Astillero) sustituyendo al que fuera Presidente del Gobierno autónomo (desde 1995 hasta 2003) que ha abandonado la política regional y es diputado en el Congreso.

No ha habido, por lo demás, grandes cuestiones de carácter jurídico o institucional que merezcan una consideración separada más allá de aquellas a las que me refiero luego en alguno de los epígrafes siguientes y al margen de una cierta tensión propia de la polémica política que puede considerarse normal. Quizá podría destacarse un cierto desplazamiento del debate interpartidista y parlamentario al plano institucional. La ausencia del anterior Presidente del partido de la oposición, el PP, en el Parlamento regional (puesto que, como dije, es ahora diputado nacional) ha sido uno de los factores que ha hecho desplazarse un tanto el habitual enfrentamiento político o parlamentario Gobierno-oposición hacia el plano institucional, como digo, porque el Ayuntamiento de Santander, gobernado por el PP con mayoría absoluta y cuyo Alcalde (y también Senador) es considerado unos de los hombres fuertes de su partido; el Ayuntamiento, digo, ha tomado en varias ocasiones la bandera de la oposición política frente al Gobierno regional, sea con motivo de la financiación local, sea con ocasión de la reivindicación de un estatuto de capitalidad, sea a propósito de alguna Ley como la que aprobó el llamado Plan de Ordenación del Litoral.

Ese enfrentamiento, unas veces larvado, otras explícito, se focaliza y personifica con frecuencia en la figura del Presidente del Gobierno y, por extensión, en la del partido que éste representa, el PRC; más incluso que en relación al otro socio del Gobierno regional y oponente o adversario teóricamente más directo del PP, como sería el PSOE. Se trata de una percepción no avalada con datos reales, pero que se explicaría por motivos electorales, en la medida en que el posible espacio para aumentar y extender el terreno electoral está, justamente, en el electorado potencial del PRC. Los datos de las elecciones generales de 2004 comparados con los de las últimas autonómicas, de 2003, permiten extraer esa conclusión provisional. En efecto, con una participación muy similar en ambos casos (346.887

votantes en las autonómicas de 2003 y 370.070 en las generales de 2004, esto es, un 75,41 por 100 en el primer caso y un 77,23 por 100 en el segundo, menos de 2 puntos de diferencia) los resultados comparados fueron los siguientes:

**RESULTADOS COMPARADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003
Y GENERALES DE 2005 EN CANTABRIA**

	ELECCIONES AUTONÓMICAS MAYO 2003			ELECCIONES GENERALES MARZO 2005		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Diputados
PP	146.012	42,09	18	190.383	51,90	3
PSOE	102.918	29,67	13	149.906	40,87	2
PRC	67.003	19,32	8	No concurrió	-	-
IU	12.375	3,57	-	12.146	3,31	-

Aunque se trate de magnitudes disímiles, si se comparan los resultados de 2003 con los de las elecciones generales de 2004, con un número de votantes muy parecido, como digo, y teniendo en cuenta que el PRC no se presentaba a estas últimas, se podrá observar que sus votos no se dirigen a un solo partido. En efecto, descontado el ligero aumento de participación en 2004, los 19,32 puntos porcentuales que supusieron los 67.003 votos del PRC en las elecciones autonómicas de 2003 se corresponden casi exactamente con los 9,8 puntos que sube el PP y los 11,2 que aumenta el PSOE. Lo que parece indicar que el electorado del PRC no se decantó en esta ocasión por una sola opción sino que se dividió, casi por mitad, entre las otras dos principales. Circunstancia que explicaría un cierto aumento de la tensión existente entre el PP y el PRC en cuanto ambos se disputan un espacio potencialmente no desdeñable del electorado en las futuras elecciones autonómicas de 2007.

B) Como ya he adelantado, el Gobierno aprobó tras el verano el llamado Plan de Gobernanza; documento que se dio a conocer profusamente en el otoño. Se trata de un ambicioso texto en el que se plasman los compromisos, objetivos y líneas de actuación prioritarias de la acción del Gobierno; un plan coordinado de todas las áreas gubernamentales que, tras establecer el diagnóstico de la situación actual en cada sector considerado, fija una estrategia de actuación y concreta proyectos que han de tener luego precisiones temporales y presupuestarias e indicadores de seguimiento.

El Plan conecta con previsiones de la Unión Europea y es una idea efectivamente innovadora y atractiva que puede permitir, además, un seguimiento de la acción gubernamental. El peligro es, de un lado, que se quede en propaganda, y,

de otro, que precisamente por su carácter innovador y novedoso no logre conectar con lo que los ciudadanos esperan del Gobierno y su crítica se quede en los slogans y tópicos al uso. En todo caso, creo que la iniciativa es muy positiva, aunque no sea posible describirla aquí por entero. El Gobierno ha editado el Plan en folletos explicativos y en un volumen más amplio que, por su extensión, como digo, no es posible reflejar ahora en detalle.

Baste decir que el Plan se articula en torno a 12 ejes prioritarios que paso a enumerar rápidamente: a) *Gestión integral del ciclo del agua* (abastecimiento, saneamiento y depuración), en el que se integra la llamada «Autopista del agua» concebida como una conducción continua, de 148 kms. de tubería y otras instalaciones asociadas, que conectará en sentido paralelo a la costa todas las cuencas internas de la región. b) *Diseño industrial, empresarial y tecnológico*, donde se ubican iniciativas como un Plan tecnológico industrial y una amplia gama de líneas de apoyo a iniciativas empresariales (de mujeres, jóvenes, nuevos emprendedores, cooperativas...), un plan Regional de I+D, la realización de un Parque Científico, varios Parques empresariales y un Plan energético. c) *Acceso a la vivienda*, ámbito sectorial en el que se incluyen acciones como el Plan Regional de la vivienda, el potenciamiento del Patrimonio regional del suelo, la construcción de viviendas de protección oficial, las ayudas a la rehabilitación, etc. d) *Salud pública y atención sanitaria* es el cuarto eje prioritario, en el que se ubican desde la ampliación de centros (incluidas las reformas del Hospital Universitario «Marqués de Valdecilla») al fomento de la investigación biomédica, pasando por un Plan de salud pública preventiva y el desarrollo de un nuevo sistema de gestión. e) *Sistema educativo* es un eje que hace referencia a una cuestión esencial para el futuro regional y donde se menciona la ampliación de la oferta educativa en el tramo de 0 a 3 años, un ambicioso plan de obras y equipamientos, mejora del profesorado, formación profesional continuada y otras acciones tendentes a consolidar un punto de partida que es considerado y valorado como razonablemente bueno. f) *Desarrollo rural y gestión sostenible del territorio* constituyen dos ideas básicas que apuntan al medio natural y donde la elaboración de un Plan de Desarrollo rural y diversas medidas de protección del entorno (incluidos algunos compromisos legislativos y programas de ayudas) son las referencias a retener. g) *Turismo de excelencia* es un eje de actuaciones que conecta con una vertiente tradicional de la Comunidad y que afecta al modelo de territorio, donde se plasman numerosas actuaciones previstas, desde acciones de promoción y fomento de actividades culturales a la oferta de servicios e instalaciones (puertos deportivos, campos de golf, museos, cuevas de interés geológico...). h) *Infraestructuras y transportes* plasman un conjunto de acciones estratégicas que se pretenden desarrollar en torno a diferentes Planes (de carreteras, de transportes, de infraestructuras municipales...) y la potenciación de instalaciones como el puerto y el aeropuerto de Santander. i) *Vertebración social e igualdad* apunta a los servicios sociales de muy diverso tipo, tanto desde la óptica de las prestaciones directas como desde las infraestructuras. j) *Mejora de los servicios de atención al ciudadano* es el rótulo de una serie de previsiones que tienen que ver, sobre todo, con nuevos edificios; en particular, con el de la nueva sede general del Gobierno encargada por el Ejecutivo anterior al arquitecto Rafael Moneo y que generó en su día una cierta polémica ciudadana por el volumen que significaba la

obra en un espacio adyacente a un conjunto de interés cultural como es el Paseo de Pereda. El rótulo que da nombre a esta parte del Plan de Gobernanza hace referencia también al apoyo a las Administraciones Locales, impulso a la constitución de Mancomunidades, introducción de la Administración electrónica, etc. k) La referencia al *Sector público* supone el proyecto de ordenarlo y crear nuevos organismos (Instituto de Estadística) o sociedades públicas (como la Sociedad Regional de Coordinación Financiera con las Empresas Públicas, a la que luego me refiero en particular). l) Y, finalmente, el *Proyecto Comillas* al que ya me referí en el Informe de 2003. Un proyecto de constituir en los terrenos y edificios de la antigua Universidad Pontificia de Comillas (hoy propiedad de la Caja de Ahorros regional) un gran centro de estudios del castellano para el que el Gobierno cuenta, de momento, con el apoyo del Gobierno de la nación.

Lo que importa ahora es que tan ambiciosos y bienintencionados propósitos hallen en seguida su plasmación presupuestaria, la fijación de plazos y la necesaria concreción. Lo verdaderamente positivo sería que una parte destacada de la acción de oposición se centrara en el terreno en el que el Plan ha colocado la acción y las prioridades políticas, de manera que, más allá de las críticas genéricas y omnicomprendivas, se descendiera al terreno específico de las exigencias concretas.

Actividad normativa: leyes

A) La actividad normativa en el año 2004, como ya sucediera en 2003, ha sido escasa. Siete Leyes entre las que hay que incluir la de Presupuestos y la Ley de Medidas Administrativas y Fiscales, la llamada Ley «de acompañamiento» a la de Presupuestos, especialmente relevante este año por las normas anteriores que modifica y donde la Comunidad no ha tomado el buen ejemplo del Estado que, como es sabido, ha dejado de utilizar esta generalizadamente criticada técnica.

Las Leyes aprobadas en 2004 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección de las Víctimas*. Se trata de una Ley en la que se prevén un conjunto heterogéneo de medidas para prevenir y, en su caso, reaccionar contra la llamada violencia de género, esto es, la violencia ejercida, dentro o fuera del ámbito familiar y privado, contra la integridad y libertad de las mujeres. Los títulos competenciales esgrimidos para dictar la Ley son el relativo a la asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario, en el que se incluye la «promoción de la igualdad de la mujer» (art. 24.22 del Estatuto, EAC) y, de manera secundaria, los títulos vinculados al desarrollo legislativo en materia sanitaria y educativa.

La Ley se divide en ocho Títulos. En el primero se acota su objeto («la adopción de medidas integrales para la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia de género» y la protección de las víctimas) y se definen las formas de violencia de género consideradas (malos tratos físicos, psicológicos, económicos, agresiones sexuales, acoso...). Los Títulos siguientes abordan cuestiones variadas como la promoción de la investigación sobre las causas de la violencia

(Título II), las medidas de información y sensibilización social entre las que destaca el apoyo al movimiento asociativo y las medidas vinculadas al ámbito educativo (Título III) y las medidas de acción preventiva (Título IV). El Título V aglutina las medidas de protección y asistencia a las víctimas (medidas de asistencia, atención sanitaria, acceso a una vivienda temporal...). El Título VI se refiere a ciertas medidas económicas (renta de reinserción y ayudas escolares). Finalmente, los Títulos VII y VIII aluden a la intervención administrativa respecto de las víctimas con menores a su cargo y a la celebración de acuerdos interinstitucionales y protocolos de actuación.

Una de las medidas que más destaca en la Ley es la incluida en el art. 18 del Título V (Protección y Asistencia a las víctimas), bajo el rótulo «Personación de la Comunidad Autónoma de Cantabria en juicio». Dicho artículo dice así:

«La Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a través de la Dirección General del Servicio Jurídico, previa evaluación de los hechos por parte de la Consejería competente en materia de la Mujer y a requerimiento expreso de ésta y, previo informe de viabilidad jurídica del Servicio Jurídico, ejercerá la acción popular en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal, en los procedimientos penales por violencia de género en toda su extensión, en que por las secuelas de la misma se produzca la muerte, lesiones graves o incapacitación definitiva de la víctima. La acción popular se ejercerá con el consentimiento de la familia y de la propia víctima».

La cuestión tiene, sin duda, interés si se considera que, hasta el momento, los Tribunales no han admitido dicha personación de la Comunidad como parte acusadora. Es más, incluso después de la entrada en vigor de la Ley 1/2004 que estoy glosando los Tribunales han seguido negando a la Comunidad su personación en procesos penales por malos tratos. Así, por Auto de la Audiencia Provincial de 14 de julio de 2004 se confirma otro anterior acordando no tener por personada a la Comunidad en una causa con jurado en ejercicio de la acción popular. El motivo fue la aplicación e interpretación restrictiva del vocablo «ciudadanos» que consta en el art. 125 de la Constitución, el 19 de la LOPJ y el 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que, a juicio de la Sala, impiden su extensión a los entes públicos; no pudiendo tener el Gobierno otro interés en el delito en consideración que la defensa del interés público tutelado por la Ley, función ya asumida como propia por el Ministerio Fiscal. La alegación de la existencia del mencionado art. 18 de la Ley 1/2004 es resuelta negativamente al constatar que el precepto remite a las «condiciones establecidas por la legislación procesal» y esta legislación lo impide. Interpretación que, de consolidarse, deja sin sentido el precepto considerado y otros similares de otras Leyes autonómicas (así, Ley de Cataluña 1/ 2001, de 15 de marzo, de Mediación Familiar; Ley de Castilla-La Mancha 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos; Ley de Castilla y León 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres; Ley foral de Navarra 12/2003, de 7 de marzo, Contra la Violencia Sexista; Ley de la Comunidad Valenciana 9/2003, de 2 de abril, de Igualdad de Hombres y Mujeres).

La interpretación restrictiva de la decisión de la Audiencia Provincial (reiterada luego por otros pronunciamientos, como el de un Juzgado de Instrucción de Santander de 25 de octubre de 2004) se basa, a su vez, en una Sentencia del TC,

la STC 129/2001, de 4 de junio. Se trataba en este caso de la pretensión del Gobierno de una Comunidad de interponer querrela por un posible delito de calumnias contra la policía autónoma. Y, en efecto, el TC afirma allí que la expresión «ciudadanos» del art. 125 CE «es concepto atinente en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean también las jurídicas», (a las que extendió el concepto en las SSTC 34/1994, de 31 de enero, 50/1998, de 2 de marzo, 79/1999, de 26 de abril, entre otras), pero no ampliable a los órganos de poder de la comunidad política tanto por los propios términos del precepto como por el contenido de la norma, «que no permite la asimilación de dicho concepto de ciudadano a la condición propia de la Administración pública». El voto particular a esta Sentencia es aún más nítido: si las Comunidades Autónomas son Estado y si toca al Ministerio Fiscal velar por las instituciones constitucionales es a éste a quien compete, en exclusiva, la defensa procesal del interés público.

Los datos formales parecen sólidos y la interpretación constitucional también. Sin embargo, tal interpretación restrictiva –que a mi juicio se funda más en los datos legales que en los constitucionales en la medida en que el art. 125 CE no se incluye en el Título de los derechos– sugiere más de una duda. En primer lugar, porque el hecho de que el Ministerio Fiscal sea el defensor de la legalidad y del interés público no debería impedir que se admita también como parte acusadora al ente público titular de las competencias de gestión en la materia. Porque va en la línea de la legitimidad de los entes públicos. Y porque la extensión del concepto de ciudadano a las personas jurídicas, así como la consideración admitida de derechos fundamentales de éstas, son argumentos circunstanciales que abonan la opción de la Ley de Cantabria, lo que cabría llevar a cabo bien por la vía directa de una reforma procesal, bien por la más limitada de una interpretación expansiva que, a la vista del Auto más arriba citado, parece que debe corresponder al Tribunal Constitucional. Hay, pues, algunas razones para admitir la personación de las Comunidades Autónomas que serán, por cierto, las que se han de ocupar luego de adoptar las medidas de protección y asistencia a las víctimas y que, por eso mismo, no resultan ajenas al problema personal. Razones que eviten solventar el problema mediante lo que podría ser un fraude de ley. Me explico.

Recuérdese que el TC sí ha admitido la extensión del término «ciudadano» a personas jurídicas; frecuentemente asociaciones, aunque no sólo asociaciones. Así, en la STC 34/1994, de 31 de enero, el TC afirma:

«El argumento esgrimido por las diversas resoluciones de los órganos judiciales para negar a la recurrente el derecho a personarse en el proceso y ejercitar la acción popular gira, en efecto, en torno a la noción de ciudadano, comprensiva exclusivamente de las personas físicas. La jurisprudencia constitucional, sin embargo, ya se ha pronunciado sobre esta cuestión señalando que no hay razón que justifique una interpretación restrictiva del término ciudadano previsto en el art. 125 CE y en las normas reguladoras de la acción popular (STC 241/1992). Por lo tanto, no sólo las personas físicas, sino también las jurídicas se encuentran legitimadas para mostrarse parte en el proceso penal como acusadores populares».

No es posible ignorar –añade el TC en este caso– que el ejercicio de la acción penal constituye un medio especialmente indicado para el cumplimiento de los fines asociativos de la recurrente.

Pues bien, si, como se ha dicho, en la interpretación extensiva de la expresión «ciudadanos» del art. 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, caben las personas jurídicas (y parece, entonces, que no hay que restringir el criterio a las asociaciones), se puede plantear una pregunta: ¿estaría justificada la creación por parte de la Comunidad de una entidad de naturaleza privada con la finalidad de poder personarse en los procesos penales a los que hace mención el art. 18 de la Ley 1/2004?, ¿Qué argumentos habría entonces para excluirla a tenor de la doctrina constitucional sintetizada?. No parece, sin embargo, que fuera la mejor solución. Porque para llegar al mismo sitio basta un atajo interpretativo más directo. O, en el peor de los casos, una reforma legal de carácter procesal.

– *Ley 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral.* Se trata, sin duda, de la Ley más importante del año 2004 que ha dado lugar a cierta polémica y que, al acabar el año, ha sido recurrida por 53 senadores y respecto de la que se ha planteado también un Conflicto en defensa de la autonomía local por parte de 17 municipios de los 37 a los que afecta.

La Ley trae causa de la anterior legislatura. De hecho sus antecedentes hay que buscarlos en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, en cuya Disposición Adicional Cuarta se prevé la aprobación, por Ley, de un Plan de Ordenación del Litoral (POL) cuya finalidad era la de lograr «una protección efectiva e integral» de la zona costera, así como fijar criterios «para la ordenación de los usos del suelo» y «orientar las futuras estrategias de crecimiento urbanístico». Se trataba de un empeño del Gobierno de la época que se había propuesto como objetivo la protección costera ante la notable situación de deterioro observada. Pero se trataba de un empeño con no pocas dificultades. A unos, la idea les parecía poco protectora. A otros, mucho. El debate se instaló también en el seno del Gobierno de coalición del momento, un Gobierno PP-PRC, en el que las competencias medioambientales y de ordenación territorial estaban en manos del PP –que protagonizaba la idea del Plan del Litoral– y las de urbanismo eran responsabilidad del PRC. La solución formal pasó por incluir la referencia al POL en la Ley del Suelo de 2001, que pudo así ser aprobada por unanimidad al remitir a una futura Ley la aprobación del citado POL.

Un Plan que se gestó a lo largo de la anterior legislatura y que, tras diversos trámites e informaciones públicas, se convirtió en proyecto de Ley en febrero de 2003, comenzado su andadura parlamentaria con notables dificultades técnicas y políticas. La polémica técnica incidía en el hecho de que algunas de las previsiones normativas más importantes del Plan no se contenían en el articulado sino que había que buscarlas en el grafiado de los planos adjuntos, lo que convertía la cuestión de la escala de la cartografía en un elemento determinante para la seguridad jurídica. La polémica política la protagonizaba la oposición pero también las reticencias del PRC, socio gubernamental, que ralentizó la tramitación parlamentaria, disconforme con algunos de los planteamientos del proyecto, cuando ya se anunciaban las elecciones autonómicas.

Se produce así un distanciamiento del PRC con su hasta entonces socio de Gobierno, el PP, de manera que a las manifestaciones de algunos alcaldes contrarios al POL se unieron varias enmiendas que impidieron la aprobación de la Ley antes de la finalización de la legislatura. El proyecto, pues, decayó.

El nuevo Gobierno, integrado por otra coalición, PSOE-PRC, retomó la idea y el compromiso de elaborar un nuevo Proyecto de Ley sobre la base del decaído. Y así, a lo largo de los años 2003 y, sobre todo, 2004 la nueva Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo, tramitó un nuevo proyecto en los términos previstos en la Ley 2/2001 que, tras algunas modificaciones, concluyó en la actual Ley 2/2004. Una Ley que contiene previsiones que, a mi juicio, no son sustancialmente diferentes del primer POL, aunque se mejora un tanto la técnica y se amplía el objetivo.

En esencia, la Ley 2/2004 parte de parecidos postulados a los del primitivo y decaído proyecto de Plan de Ordenación del Litoral. Parte, en efecto, de ubicar la norma en la materia «ordenación territorial», ámbito entre cuyos objetivos se citan siempre «el fomento de la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y el equilibrio entre las zonas urbanas y rurales». Después de una referencia a la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la Ley recuerda que, a este respecto, en la anterior Ley 2/2001, se prevé que la ordenación del territorio se plasme en tres instrumentos denominados Plan Regional de Ordenación Territorial, Normas Urbanísticas Regionales y Proyectos Singulares de Interés Regional. A ellos se añade el Plan de Ordenación del Litoral para identificar y prever en él, respecto de los 37 municipios costeros, las pautas generales de su desarrollo, la ordenación del territorio, las prioridades de la acción económica gubernamental y la definición del modelo territorial deseable en el ámbito territorial considerado.

Sobre esa base genérica la Exposición de Motivos es bien explícita a propósito del contenido de la norma y de su voluntad de respeto a la autonomía municipal. Merece la pena, por eso, reproducir por extenso su contenido en ese aspecto concreto. Dice así el apartado I de la citada Exposición de Motivos:

«Por todo lo anterior, el Gobierno de Cantabria en cumplimiento del mandato previsto en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, ha decidido acometer la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral *con la finalidad primordial de garantizar una protección efectiva e integral de la costa, pero junto a la citada protección y, dado el carácter coordinador de la materia de ordenación territorial, la presente Ley contempla una serie de disposiciones en ámbitos sectoriales de marcada incidencia supramunicipal esencialmente en las materias de política industrial y de política de vivienda sometida a algún régimen de protección pública*».

Y así, la Ley contempla, en primer lugar, la protección integral de la costa pre- viendo para ello una denominada Área de Protección donde rigen limitaciones específicas. Y regula después una serie de criterios o directrices materiales en la llamada Área de Ordenación, formada por diversas categorías o subespecies a las que se le asigna un concreto régimen jurídico.

Sobre estos postulados la sistemática de la Ley se ordena en ocho Títulos, más uno Preliminar sobre el ámbito de aplicación que, en principio, es el de los suelos no urbanos, ni urbanizables con Plan Parcial ya aprobado, de los 37 municipios costeros, como adelantaba ya la Disposición Adicional 4ª de la Ley 2/2001.

El Título I recoge el modelo territorial que se promueve, basado en tres pilares fundamentales: a) el primer pilar es la ya citada Área de Protección; b) el

segundo, las directrices de ordenación, para cuya operatividad ya se ha dicho que hace falta, como regla, la intermediación municipal; y c) el tercer pilar son las llamadas Actuaciones Integrales Estratégicas, concebidas «como ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial».

El Título II contiene las normas de protección del llamado primer pilar. El Título III incluye las directrices de ordenación del segundo pilar, cuya aplicabilidad requiere, en principio, la adaptación del planeamiento urbanístico. Al mismo tiempo –añade la Exposición de Motivos– «se introducen criterios para la mejor articulación de políticas sectoriales, como sustancialmente es la vivienda, con el propósito de dar contenido concreto a uno de los principios rectores de la política social y económica que consagra nuestra Constitución, y que, tal y como la Ley de Leyes ordena, debe inspirar la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos, cual es la de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, mediante la imposición de un porcentaje mínimo del total de viviendas previstas en el planeamiento urbanístico, que habrá de destinarse a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, y con el que se considera que es posible dar satisfacción a tan perentoria necesidad...».

El Título IV se refiere al tercer pilar del modelo territorial auspiciado por la Ley, que se concreta en las llamadas Actuaciones Integrales Estratégicas, concebidas como actuaciones a desarrollar que, por su interés en el marco de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma, vinculan al planeamiento municipal. El carácter predominante de esas actuaciones puede ser el carácter productivo, de reordenación o ambiental, si bien se contempla la posibilidad de llevar a cabo otras actuaciones integrales estratégicas, articuladas mediante Proyectos Singulares de Interés Regional y Planes Especiales; instrumentos ya previstos en la Ley 2/2001, de 25 de junio, aunque ahora se añaden leves modificaciones de carácter procedimental o material.

Los Títulos siguientes tienen ya menos importancia a nuestros efectos. El V está dedicado a las infraestructuras. El VI al Patrimonio público litoral. El Título VII recoge el régimen sancionador y el VIII plasma distintas acciones y propuestas de actuación.

No interesa por el momento descender al articulado. Digamos, en síntesis, que la norma incorpora técnicas de protección por el procedimiento de establecer usos y actividades prohibidas; contempla criterios de ordenación imponiendo ciertos estándares al planeamiento municipal, incluidos, como es frecuente en otras leyes autonómicas, los de viviendas de protección oficial; y define, finalmente, los supuestos de actuaciones de interés regional para llevar a cabo acciones que plasman políticas supramunicipales, a través de los ya preexistentes Proyectos Singulares de Interés Regional cuyo ámbito ahora se amplía.

Por último, hay que destacar que incluso en los supuestos de máxima protección la Ley se mueve en un plano general de modo que, a diferencia de otras Leyes de naturaleza protectora, no clasifica directamente el suelo y no prejuzga el tipo y categorías de suelo que prevea el planeamiento municipal. Se limita a enmarcarlo.

La Ley, como ya dije, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad y de un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por varios Ayuntamientos sobre la base de la presunta violación del principio de autonomía. En el momento en que finalizo de escribir estas páginas el Consejo de Estado acaba de emitir el Dictamen que exige la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional antes de plantear el conflicto. En dicho Dictamen se concluye que carecen de fundamento los municipios que pretenden plantear el conflicto respecto de siete de los artículos cuestionados. Y que existe base para plantear el conflicto en relación con cuatro de los 74 preceptos de la Ley.

El Consejo de Estado salva la constitucionalidad de la Ley en su conjunto y no cuestiona ninguno de los aspectos protectores. Salva también lo que seguramente era el aspecto más delicado; a saber: la posibilidad de aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional en materia de viviendas protegidas y en todo tipo de suelos; Proyectos que vinculan y se imponen directamente al planeamiento municipal, que ha de ser modificado. La previsión existía ya y consta también en otras Leyes autonómicas, de modo que el Consejo de Estado la avala sobre la base de la competencia autonómica en materia de vivienda; competencia vinculada a intereses indudablemente supramunicipales. Todo ello sin perjuicio de que pueda cuestionarse cada Proyecto concreto para verificar que están presentes los citados intereses supramunicipales.

Los preceptos que cuestiona el Consejo de Estado son, a mi juicio, de menor entidad, de manera que la Ley no sufriría apenas nada con su supresión. Aludo muy rápidamente a ello.

Los preceptos cuestionados se refieren todos ellos al llamado segundo pilar, esto es, a las Directrices de Ordenación del Planeamiento Municipal. Se cuestionan aspectos como, por ejemplo, que el art. 45.2 diga que en el caso de núcleos preexistentes, «se promoverá la continuidad de la trama»; estándar lógico que en sí no parece que pueda afectar a la autonomía local más que otros estándares mucho más concretos presentes desde siempre en las Leyes urbanísticas (estándares y normas de alturas, de dotaciones, incluso de diseño...). En el mismo sentido, el Consejo de Estado considera que pueden afectar a la autonomía local tres apartados del art. 48.1, relativos también a la previsión de estándares de crecimiento en las llamadas Áreas tradicionales [el apartado a), que se limita a decir textualmente que «se prohíben las urbanizaciones aisladas» y los apartados b) y c) de ese mismo artículo relativos al control del crecimiento de esas áreas tradicionales] y una previsión adicional del apartado 3 de ese mismo artículo 48 referente al número máximo de viviendas admisible para el caso de que el planificador municipal opte por un modelo de crecimiento de esas áreas tradicionales basado en la vivienda familiar aislada: el precepto dice que no se podrá superar el número de las viviendas preexistentes en el momento de la aprobación del planeamiento. El tercer artículo cuestionado es el art. 50 referido a las llamadas áreas «No Litoral», que se limita a afirmar que en dichas áreas los Planes municipales «determinarán conforme a los criterios establecidos en la presente Ley las distintas áreas en función de su capacidad de carga, así como de sus valores naturales, culturales, paisajísticos y la existencia de riesgos acreditados». El Consejo de Estado constata que este precepto prevé una zonificación pero que «no va más allá en cuanto a cuáles sean los efectos de dicha zonificación», y que, por tanto,

«podría dudarse de la utilidad de la zonificación del Área No litoral si no lleva aparejados ningunos efectos ulteriores», de modo que, «ante tales dudas» no se considera falto de fundamento el planteamiento del conflicto; razonamiento en mi opinión sorprendente ante un artículo, en efecto, de muy escasa o nula operatividad. Finalmente, el último de los preceptos cuestionados es el art. 51.3 relativo a las llamadas Actuaciones Integrales Estratégicas que, como ya he indicado, delimitan sectores para desarrollar políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, vinculan al planeamiento municipal, debiendo desarrollarse mediante Proyectos Singulares de Interés Regional. La Ley contiene en sus Anexos una lista de tales Actuaciones, que no se discute. Pero en el art. 51.3 autoriza al Gobierno para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales «de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública». La objeción fundamental del Consejo de Estado es la indeterminación del precepto: «En la medida –dice– en que el grado de indeterminación de los conceptos jurídicos empleados por el art. 51.3 POL y su amplio radio de aplicación en cualquier lugar de los Municipios afectados, excepto en las categorías de protección ambiental, otorgan al Gobierno de la Comunidad Autónoma unas facultades discrecionales –ya sea basadas en consideraciones de necesidad o de mera oportunidad, en cualquier caso no concretadas– que pueden reducir las facultades del planificador local sin una justificación suficiente ni bien circunscrita en la Ley, podría considerarse razonable cuestionar el alcance de dicho precepto. Es cierto –añade– que también podría controlarse el eventual exceso cuando se aprueben los Proyectos Singulares que desarrollen esas eventuales Actuaciones Integrales y que entonces sería el momento de cuestionarles, pero, dicho eso, concluye que «las dudas de conformidad que suscita la propia habilitación genérica mediante Ley de este tipo de actuaciones con el concepto de autonomía local constitucionalmente garantizada permiten aceptar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para su impugnación».

Aparentemente, la única objeción importante planteada por el Consejo de Estado es justamente la que acaba de mencionarse al final del párrafo anterior, la que hace referencia al art. 51.3. Pero se trata de una objeción más aparente que real. Porque el mismo Dictamen del Consejo avala la modificación del art. 26 de la Ley del Suelo de Cantabria (la Ley 2/2001) donde se prevén, justamente, los Proyectos Singulares de Interés Regional concebidos como «instrumentos especiales de planeamiento territorial» que, tras la reforma operada justamente por la Ley 2/2004, tienen también por objeto regular la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Los Proyectos son aprobados por el Gobierno y sus determinaciones «vincularán y prevalecerán sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecten, que deberán recogerlos en su primera modificación o revisión» (art. 29.6 de la Ley 2/2001). De modo que, aun sin el art. 51.3 de la Ley, la posibilidad del Gobierno de imponerse justificadamente a los municipios en materia de viviendas de protección pública se mantendría íntegramente.

En el momento en que se escriben estas páginas el Gobierno ha ofrecido modificar y derogar los preceptos cuestionados por el Consejo de Estado a que se ha hecho referencia, a cambio de la retirada del conflicto y el recurso, lo que no parece se vaya a producir.

– *Ley 3/2004, de 7 de octubre, de Creación del Colegio Profesional de Logopedas*. Se limita a crear el Colegio, a imponer la obligatoriedad de la colegiación para ejercer la profesión y a prever la elaboración de los Estatutos generales del Colegio.

– *Ley 4/2004, de 2 de noviembre, de Reforma de la Ley 4/2002, de 24 de julio, de Cajas de Ahorros*. La Ley trata de adecuar la normativa autonómica a las reformas efectuadas en la legislación básica estatal sobre órganos rectores de las Cajas llevada a cabo por Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Reforma del Sistema Financiero. Modifica la composición de algunos órganos de dirección, prevé normas para el supuesto de fusión y contempla la representación en la Asamblea de los grupos de Entidades locales para el supuesto de Cajas de Ahorros con domicilio en Cantabria y oficinas en otras Comunidades.

– *Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos*. A semejanza de la normativa estatal sobre puertos de interés general, esta Ley regula, justamente, el régimen jurídico de los puertos de Cantabria que no sean de interés general (que es adonde llegan sus ampliadas competencias estatutarias tras la reforma del Estatuto de 1998), entendiéndose por tal régimen jurídico la construcción, gestión, explotación y policía de los citados puertos autonómicos que la Ley finalmente identifica como los de Castro Urdiales (con sus instalaciones de Saltacaballo, Ontón y Mioño), Laredo, Colindres, Santoña (con sus instalaciones de Quejo), Suances (con sus instalaciones en la ría), Comillas, y San Vicente de la Barquera (con sus instalaciones en Unquera).

La Ley se articula en cuatro Títulos. El Título Preliminar alude a su objeto, definiciones y clases de puertos. El Título I se refiere a la delimitación del dominio público portuario y a la planificación y construcción de los puertos sobre la base de un plan que detalla el Capítulo II de este Título. Se contemplan en dicho Título también las relaciones de la planificación portuaria con la planificación urbanística y territorial, con previsiones quizá menos sutiles que las que se contemplan, con parecida finalidad, en el art. 18 de la Ley de Puertos del Estado, que trata de lograr, por vía pactada y desde la incidencia en las pautas procedimentales, la deseable coordinación interadministrativa.

El Título II está dedicado a la gestión y explotación de los puertos con especial incidencia en la gestión privada. Desde el punto de vista organizativo, la Ley renuncia de la creación de un ente público gestor de los puertos, como han hecho otras Comunidades, de manera que las competencias recaen en un órgano –una Dirección General– de la Consejería de Obras Públicas. A partir de ahí, a mi juicio con algunas carencias sistemáticas, la Ley regula los servicios portuarios y su gestión, que puede ser pública o privada, con especial atención a esta última. La Ley dedica luego varios artículos a la gestión privada en la financiación y construcción de las obras portuarias a través de la figura del contrato de concesión de obra pública. En el Título III se prevén las concesiones y autorizaciones portuarias relativas a la utilización del dominio portuario (he ahí una de las cuestiones sistemáticamente discutibles: regular primero los servicios y luego la utilización del dominio) con especial referencia a las concesiones.

El Título IV de la Ley está dedicado al régimen de policía, las infracciones y las sanciones.

– *Ley 6/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2005.* La Ley contempla un presupuesto consolidado que asciende a mil ochocientos sesenta y ocho millones ciento veintiocho mil doscientos veintiséis euros (1.868.128.226 euros), 109 millones más que el año anterior, en los que están incluidos los presupuestos de distintos Organismos Autónomos. En particular, los del Organismo Autónomo «Servicio Cántabro de Salud» con un presupuesto de 590.903.520 euros (frente a los 552 millones del año 2003, lo que supone un incremento inferior al 10 por 100).

Al enumerar la distribución por funciones la que absorbe una buena parte del presupuesto es la Sanidad (con 629,39 millones, que suponen el 34 por 100 del total). La siguiente función en importancia es la Educación, con 387 millones, un poco más del 20 por 100 del total. Ambas funciones mantienen el mismo porcentaje que el año anterior y superan entre las dos la mitad de todo el Presupuesto autonómico.

En el cuadro de la página siguiente se muestran datos comparativos, por grandes funciones, de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma en los últimos tres años: el de 2003 con un Gobierno distinto al que elaboró los de 2004 y ahora los de 2005.

Hay algunas subidas significativas por referencia al año 2004. Por encima del 10 por 100 está la subida de Administración General; Relaciones Exteriores; Justicia (que es una función nueva); Seguridad y protección civil; Seguridad y protección social; y Regulación económica. Pero también algunas disminuciones. Aunque, como ya dije en otra ocasión, los cambios deberían poder desagregarse más para poder efectuar la comparación correcta.

Por lo demás, la estructura de la Ley es la habitual. Tiene 9 Títulos. En el Primero se recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales, que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria, el control, la contabilidad, las modificaciones presupuestarias y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación y a los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno. El Título VII regula las ayudas y subvenciones públicas, el VIII el régimen de las operaciones financieras y el IX alude a la información a facilitar al Parlamento.

– *Ley 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales.* Como viene siendo habitual una vez más se utiliza esta Ley-escoba, como ha sido gráficamente denominada, para modificar diversas normas legales anteriores. Este año la Ley tiene 22 artículos cuya única operatividad consiste en la modificación parcial de nada menos que 15 Leyes: Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas; Ley 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales; Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública; Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos para 1993; Ley 5/1997, de 6 de octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación Social en Materia de Drogodependencias; Ley 4/1998, de 2 de marzo, del juego; Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo; Ley 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica; Ley 1/2002, de 26 de diciembre, del

PRESUPUESTOS 2003, 2004 Y 2005 COMPARADOS POR FUNCIONES

FUNCIONES	PRESUPUESTO 2003	PRESUPUESTO 2004	PRESUPUESTO 2005
Alta dirección	7.212.168	8.402.144	9.009.577
Administración General	37.318.989	36.614.187	41.441.094
Relaciones exteriores	4.110.032	4.761.163	5.745.166
Justicia	-	-	573.807
Seguridad y protección civil	3.392.243	4.276.784	5.428.814
Seguridad y protección social	35.308.670	77.966.189	98.447.958
Promoción social	77.446.687	88.867.843	83.210.919
Sanidad	576.475.854	590.785.508	629.399.872
Educación	331.836.291	358.383.194	387.046.000
Vivienda y urbanismo	13.533.412	25.558.540	27.608.237
Bienestar comunitario	106.837.095	63.912.355	63.872.687
Cultura	38.075.038	43.881.064	46.681.582
Infraestructuras y transportes	139.312.298	199.767.747	215.481.720
Comunicaciones	10.470.045	11.522.553	11.170.705
Infraestructuras agrarias	21.784.720	23.086.380	25.063.034
Regulación económica	11.613.152	13.648.529	19.890.929
Regulación financiera	2.214.623	3.141.586	3.034.339
Agricultura, pesca y alim.	74.216.434	80.266.170	86.254.593
Industria	30.603.869	34.993.306	39.578.691
Turismo	11.045.404	13.872.969	16.569.606
Comercio	3.509.667	3.675.607	3.793.136
Deuda Pública	74.352.187	66.422.033	40.459.139

Comercio; Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración; Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria; y Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

De las reformas efectuadas en normas anteriores por la Ley 7/2004 destaco ahora dos:

– La Ley 6/2002, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Comunidad es modificada para crear un nuevo órgano en la estructura administrativa: el Subdirector General. En adelante, los Subdirectores Generales se prevén como órganos de planificación y coordinación nombrados libremente por los Consejeros entre funcionarios de carrera de cualquier Administración pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se exija título de licenciado o equivalente.

La reforma no es una casualidad. Hay que pensar que trae causa de una serie de decisiones judiciales anteriores ya citadas en los Informes de otros años (por ej. SSTSJ de Cantabria de 22, 25 y 26 de noviembre de 2002) en las que la Sala de lo contencioso había anulado diversos Decretos de modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo en cuanto que en ellas se preveía, de manera más o menos habitual, que ciertos puestos –las Jefaturas de Servicio, sobre todo– fueran cubiertos por el sistema de libre designación, aunque entre quienes ya eran funcionarios (ha de precisarse esto para un posible lector no versado). Las Sentencias mencionadas hacen referencia a una jurisprudencia constitucional anterior del TC y a otra del TS (v. gr. STS de 7 de mayo de 1993) que si bien avalan la constitucionalidad del sistema previsto en la legislación de funcionarios, precisan, no obstante que debe tener carácter excepcional (frente al concurso), aplicarse solamente a puestos determinados (por la naturaleza de sus funciones) y referirse, sobre todo, a puestos directivos y de confianza. Todo ello de forma adecuadamente motivada en las Relaciones de Puestos de Trabajo. En virtud de esta doctrina la jurisprudencia de Cantabria niega que la libre designación se pueda establecer como forma normal y generalizada de provisión de las Jefaturas de servicio.

He ahí los antecedentes de la reforma. La solución –si de solución puede hablarse– ha sido «elevar» las Jefaturas al nuevo cargo orgánico de Subdirección, donde la Ley permite ahora el libre nombramiento, eso sí, entre personas ya funcionarios (a diferencia de lo que en la normativa de Cantabria sucede para con los Directores Generales).

– La segunda reforma de la Ley 7/2004 en la que me quiero detener se refiere a la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo y se contiene en el art. 12 bis. de aquélla; un precepto cuya numeración no deja de sorprender por cuanto no se justifica en modo alguno esta extraña manera de numerar. El precepto no estaba en el proyecto y, de hecho, se da uno cuenta de la precipitada manera de incorporarlo no sólo, como digo, por la numeración, sino también por el contenido de la Disposición Adicional 2ª de la misma Ley 7/2004. Dicha Disposición se limita a decir que «quedan modificados, en los términos contenidos en la presente Ley, las siguientes disposiciones legales». Y a conti-

nuación se enumeran 14 de las 15 Leyes afectadas por los preceptos sustantivos de la Ley 7/2004. Sólo falta una. Justamente falta la mención a la Ley 2/2001, reformada, como digo, por el art. 12 bis de la repetida Ley 7/2004.

La modificación de la Ley 2/2001 afecta a su art. 29, referido a los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional, que son instrumentos excepcionales de planeamiento territorial aprobados por el Gobierno y que se imponen y vinculan directamente al planeamiento municipal. Pues bien, la reforma consiste en decir que dichos Proyectos, cuando sean promovidos por la Comunidad Autónoma o por empresas públicas autonómicas, serán remitidos a informe de los Ayuntamientos, pero «no estarán sujetos a la obtención de previa licencia municipal, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias». La excepción –que fue muy discutida– se une, sin embargo, a una tendencia de los últimos años que ha generalizado la exención en numerosos casos de obras públicas. Por lo que hace a la propia Comunidad Autónoma baste mencionar el art. 23 de la reciente Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos, según el cual las obras de infraestructura portuaria y aquellas otras de gran envergadura «no estarán sujetas a control preventivo municipal por constituir obras públicas de interés general». Por lo que se refiere al Estado baste citar, a título de ejemplo, las obras de construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito de un aeropuerto y su zona de servicio por el ente público «Aeropuertos Españoles» o las obras de infraestructura ferroviaria (arts. 166 y 160 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre). Lo propio ocurre para las obras de los puertos conforme a lo dispuesto en el art. 19.3 de la Ley de Puertos del Estado (aunque, como es sabido, la STC 40/1998, de 29 de febrero, impuso una interpretación conforme para evitar la ampliación de la exención a obras llevadas a cabo en la zona de servicios pero no directamente vinculadas a las actividades e instalaciones portuarias). Otro tanto ocurre en las obras relacionadas con las costas (art. 111 de la Ley de Costas, tras la reforma operada por Ley 53/2002, de 30 diciembre), las obras en zonas de interés para la defensa nacional (Disp. Adicional 9ª de la misma Ley 53/2002 y art. 85 Ley 62/2003, de 30 diciembre) y, asimismo, las obras contempladas en el art. 127 de la Ley de Aguas o en la Disp. Adicional 3ª de la ley 13/2003, de 23 de mayo, del contrato de concesión de obras públicas para las obras de interés general... A esa tendencia se une ahora la Ley comentada.

Actividad Parlamentaria

La actividad del Parlamento, en palabras de su Presidente, ha sido «intensa». Se celebraron 29 sesiones plenarias además de la correspondiente al debate general sobre la orientación política. Hubo otros debates importantes como el correspondiente a la sesión sobre la orientación política general celebrada el 28 de junio, tras el que se presentaron 155 propuestas, de las que se aprobaron 28.

La Mesa se reunió en 94 ocasiones, la Junta de Portavoces 42 veces y la Comisión de Gobierno 40.

Se tramitaron 10 interpelaciones, 11 mociones, 31 proposiciones no de ley y numerosas preguntas con respuesta oral o escrita. El Gobierno compareció en 5 ocasiones en el Pleno y otras 21 en Comisión.

Cabe mencionar que se aprobaron cuatro declaraciones institucionales: contra el tráfico de personas y la explotación sexual; en relación con el atentado terrorista del 11 de marzo en Madrid; y sobre la violencia de género, en dos ocasiones.

Finalmente, en diciembre de 2004 el Parlamento concedió sendas medallas de reconocimiento al Hospital Universitario Marqués de Valdecilla y a la Diócesis de Santander.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) No hay novedades destacadas en este aspecto. Si acaso quisiera singularizar una norma organizativa: el Decreto 55/2004, de 27 de mayo, por el que se autoriza la creación de una sociedad denominada «Sociedad Regional de Coordinación Financiera con las Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, S.L.». Según el art. 1.2 de esta norma, el objeto social de la Sociedad, cuyo capital es enteramente público, consistirá en: «a) La coordinación y el asesoramiento en materia financiera de las empresas públicas del Gobierno de Cantabria. b) El diseño de proyectos de índole económico-financiera en general y, en particular, de proyectos de inversión específicos para las empresas públicas creadas o dirigidas por el Gobierno de Cantabria, o la colaboración en dicho diseño con otras empresas u organismos públicos o privados. c) La planificación y organización de dichas inversiones en aras de lograr una mejor asignación de los recursos, así como el diseño y actualización de los correspondientes mecanismos de control. d) La creación, cuando así se estime conveniente, de sociedades filiales para el diseño, realización o ejecución de procesos de inversión, así como la adquisición de acciones o participaciones en el capital de empresas públicas del Gobierno de Cantabria ya existentes».

Se trata de un capítulo más del proceso de huida del Derecho Administrativo de ciertas actividades públicas que recuerda un poco el caso «Iniciatives, S.A.», la empresa pública vinculada al Ayuntamiento de Barcelona cuya constitución fue anulada por STS de 10 de octubre de 1989 por la falta de especialidad de su objeto social. El de aquella empresa era, en efecto, muy vago: la promoción, refuerzo y participación en actividades económicas y sociales que puedan contribuir al desenvolvimiento del entorno socio-económico, potenciando iniciativas generadoras de riqueza y ocupación; la promoción de iniciativas empresariales; la gestión de servicios y funciones de asesoramiento y de estudio; la elaboración de planes de viabilidad, reconversión e industrialización; la planificación económica en proyectos empresariales, etc. El Tribunal Supremo consideró que la creación de empresas públicas tiene como límite el interés público (y el principio comunitario y constitucional de libertad de concurrencia, hay que añadir), y entendió que la indefinición y vaguedad de fines (que permitiría prácticamente incluir como posibles todo tipo de negocios y actividades) conculcaba el principio de la especialidad societaria, pues sólo conociendo con precisión objeto y fines se podría examinar en todos sus aspectos la decisión de crear la empresa y determinar después objetivamente su vinculación al interés público. Aunque esta Sentencia ha sido criticada por su excesivo intervencionismo de fondo (la

determinación de lo que afecte al interés público debería ser una materia que sólo la Administración valora, se ha dicho) la cuestión del objeto social determinado permanece.

En el caso de la empresa cuya creación autoriza el Decreto 55/2004, de 27 de mayo, los fines genéricos de su articulado se observan casi mejor en la Exposición Motivos de la norma. Se dice allí que resulta evidente la necesidad de coordinar la actividad financiera del sector público empresarial de la Comunidad con el objetivo de incrementar su eficiencia económica. Y se añade que esto es aún más cierto «si consideramos el radical efecto ocasionado por la entrada en vigor de las leyes de estabilidad presupuestaria, de diciembre de 2001, cuya aplicación exige la consecución de un saldo equilibrado en la ejecución del presupuesto de las Administraciones Públicas. Esta exigencia no está reñida, sin embargo, con la realización de inversiones en infraestructuras orientadas al mercado, del cual pueden obtener los flujos financieros necesarios, tanto para su puesta en marcha, como para su amortización a largo plazo». Esta circunstancia –añade– «permite suponer que, en un futuro próximo, determinadas infraestructuras públicas, de vital importancia para el desarrollo socio-económico de Cantabria, puedan diseñarse con una óptica empresarial y de mercado, favoreciendo, incluso, la participación activa de la iniciativa estrictamente privada. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el diseño financiero de este tipo de proyectos requiere un elevado grado de especialización que no es razonable exigir a cada una de las empresas públicas existentes o que puedan crearse en el futuro. Se plantean pues, –sigue diciendo la Exposición de Motivos– dos necesidades básicas, la de coordinar financieramente el Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la de disponer de un equipo de profesionales que participen en el diseño de las inversiones en infraestructuras que puedan llevar a cabo las empresas públicas».

El instrumento para llevar a cabo algunos de estos objetivos es, justamente, la empresa considerada; empresa que «aportará la agilidad operativa que no podría alcanzarse utilizando el cauce estrictamente administrativo y que resulta imprescindible para lograr los objetivos señalados».

Los datos aparecen así más claros. Se trata, pues, de obviar determinadas limitaciones derivadas de las leyes de estabilidad presupuestaria y, de paso, hay que entender que también algunos de los límites genéricos del endeudamiento público. Y lo que resulta más discutible: «disponer de un equipo de profesionales que participen en el diseño de las inversiones en infraestructuras que puedan llevar a cabo las empresas públicas». Quizá vinculado a esa necesidad más o menos permanente es como hay que valorar el anuncio que la citada Sociedad de Coordinación Financiera insertaba en la prensa local en los últimos días del año 2004. El Consejo de Administración de esta empresa pública acordaba, en efecto, dar publicidad al concurso para contratar «los servicios de asesoramiento legal ordinario para proyectos y actuaciones que esta sociedad promueva, por sí o a través de participadas». El presupuesto era el de un tanto alzado anual de 70.000 euros, al que se añadirá «una retribución variable en función de la naturaleza de cada proyecto de inversión». Se limitaba la participación en el concurso a las «firmas de abogados que acrediten una especialización y experiencia previa en Derecho Administrativo, Mercantil, Tributario y Comunitario y en el asesoramiento legal

a sociedades públicas en la financiación de proyectos públicos con recurso a financiación estructurada». En resumen, dado lo difícil que resulta probar «la especialización» en un país donde no existen formalmente especializaciones jurídicas, la clave parece estar en la segunda exigencia, lo que limita bastante el abanico de posibilidades de los potenciales concursantes.

Lo que interesa destacar es el final del anuncio. La referencia a la llamada «financiación estructurada» que se ha definido como «un adelanto de inversiones, fundamentalmente de infraestructuras que sean de interés del Gobierno y que tengan retornos cuantificables que puedan estar financiadas por la iniciativa privada como bancos, constructores o fondos de inversión». Una especie de panacea universal para posibilitar inversiones extrapresupuestarias y liberar así fondos para políticas sociales activas. Y que, a la postre, significa una financiación casuísticamente singularizada y flexible, y, sobre todo, una apelación a la inversión privada. El Consejero de Economía se ha referido, en efecto, en diversas ocasiones a esa «financiación estructurada» que –como refleja la prensa al reproducir sus palabras– permite acometer proyectos de gran envergadura «sin caer en déficit presupuestario y con un plazo de ejecución mucho menor que los permitidos a través del método habitual con cargo exclusivamente a los Presupuestos». Y ello porque la búsqueda financiación al margen del presupuesto es «una necesidad» ante la merma de fondos europeos derivada de la salida de Cantabria del Objetivo 1.

El tema tiene gran interés y, aunque inicialmente choque con planteamientos tradicionales acerca del sector público por la huida que puede suponer respecto de algunas técnicas imprescindibles de control, su análisis pormenorizado debe quedar en manos de los especialistas en Economía, Hacienda Pública y Derecho Presupuestario. Quede sin embargo constancia de la tendencia plasmada en el Decreto transcrito; tendencia que, como en él se dice, han iniciado ya otras Comunidades Autónomas y que seguramente merece una atención singularizada.

B) En cuanto a la conflictividad formalizada hay que resaltar que no ha habido, en el año 2004, ninguna Sentencia del TC sobre Cantabria. Tampoco se ha producido ninguna impugnación de normas estatales. Y en cuanto a las normas de la Comunidad Autónoma ya se ha dicho que varios Ayuntamientos han iniciado los trámites ante el Consejo de Estado previos al planteamiento de un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local contra la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral. Esa misma Ley ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad formalizado por varios senadores en los últimos días del año.

La Comunidad ha impugnado en vía contencioso-administrativa decisiones de la Junta de Castilla y León que autorizaban la instalación de parques eólicos en zonas de su territorio lindantes con Cantabria. La Comunidad se manifiesta afectada por el impacto visual que suponen y cuestiona las decisiones por no haber sido oída en el pertinente trámite de evaluación de impacto ambiental.

C) Por lo que hace a la conflictividad contencioso-administrativa ordinaria hay que mencionar algunas Sentencias que destacan, bien por el tema, bien por la doctrina que se deriva de ellas. Mencionaré algunas:

– Del Tribunal Supremo, cabe citar la *STS de 11 de febrero de 2004*, relativa a la legitimación de la Comunidad para impugnar las Normas Forales del Impuesto de Sociedades de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, todas ellas del mes de junio de 1996. El TSJ del País Vasco, en línea con lo decidido con anterioridad en relación con un recurso similar interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja dispuso que el Comunidad de Cantabria carecía de legitimación activa porque, en definitiva, no afectaban a su autonomía. Ahora el TS rectifica esa tesis y declara que existe un interés legítimo puesto que las resoluciones recurridas repercuten, directa o indirectamente, pero de modo efectivo, en el territorio de la Comunidad. Entre otras razones, la Sala arguye la propia argumentación del Gobierno Vasco al personarse en un pleito sobre unas normas de las que no ha sido autor. Si en su escrito de personación se dice que tiene interés en defender las normas forales «en tanto en cuanto las mismas inciden significativamente en la economía global» de esa Comunidad, lo mismo cabe decir, en sentido inverso, respecto de los intereses de Cantabria. La Sala estima el recurso, aunque remite los asuntos al TSJ del País Vasco para que reanude las actuaciones y provea que los demandados formalicen sus escritos de contestación a la demanda. Se trata, pues, de una Sentencia importante que ha tenido luego continuidad en cuanto al fondo y que posee una proyección sin duda destacada en el contexto de la prohibición de ayudas de Estado a que se refiere el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

– En la *STS de 28 de abril de 2004 (Sala de lo Social)* se resuelve el problema, común, del pago de las cuotas colegiales de los profesionales sanitarios obligados a pertenecer a un Colegio profesional. El TS pasa revista a la situación anterior, cuando los profesionales sanitarios dependían del desaparecido Insalud, que había decidido asumir el pago de dichas cuotas. A partir de la consideración de que esas cantidades no eran retribuciones, el Tribunal llega a la conclusión de que la Comunidad no debe asumir el abono de las cuotas de colegiación; concepto indemnizatorio que tiene su remoto origen en un acuerdo voluntario para ciertos empleados del Insalud, generalizado por la jurisprudencia a todos sus profesionales, pero cuya obligatoriedad no consta en norma alguna. Y ello, además, y sin perjuicio de que la Ley de Colegios Profesionales de Cantabria (Ley 1/2001, de 16 de marzo) exceptúe para el futuro la obligatoriedad de la colegiación de los profesionales que trabajan para la Administración Pública autonómica, si bien, para los sanitarios, se establece la necesidad de una decisión gubernamental en ese sentido. Pero incluso hasta que eso suceda no hay obligación alguna para la Administración de hacerse cargo de las cuotas colegiales.

– En la *STS de 7 de junio de 2004* se resuelve un recurso de casación contra una Sentencia anterior del TSJ que anuló, por diferentes motivos, las Normas Urbanísticas de un municipio –San Vicente de la Barquera– en cuyo término municipal se halla un Parque Natural. De todos los motivos del recurso sólo prospera uno, con escasa proyección práctica pero clarificadora doctrina. El TS niega –en contra del inicial parecer de la Sala de instancia– que la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Ley de Espacios Naturales protegidos sea presupuesto necesario para la aprobación de un plan urbanístico en un terreno declarado Parque o Reserva. No existe precepto alguno que condicione la aprobación de los instrumentos de ordenación

urbanística en un espacio natural declarado Parque o Reserva a la previa existencia de un PORN. Ambos planeamientos tienen diferente finalidad por lo que «no cabe impedir la ordenación urbanística de un municipio, o su transformación, por el hecho de que el mismo haya sido declarado Parque Natural y, no obstante, no se haya redactado el correspondiente PORN, sin perjuicio de los efectos que esa omisión pudiera tener sobre la declaración de protección adecuada». La Sentencia, no obstante, no tiene ninguna operatividad práctica porque el TS no acepta los demás motivos de casación y, en consecuencia, las Normas Urbanísticas controvertidas siguen anuladas.

D) En relación con la jurisprudencia del TSJ de Cantabria cito ahora unas cuantas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo que resultan de interés por diversas razones.

– *STSJ de 21 de abril de 2004*. Es una Sentencia en un asunto de clara proyección política. Se resuelve en sentido desestimatorio un recurso interpuesto por una Directora General cesada al llegar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de 2003. El recurso se dirige contra su cese y contra el Decreto por el que se nombra Vicepresidenta del Gobierno. El argumento apura la literalidad de la norma que exige la publicación del cese de los Altos cargos y se razona así: como en el organigrama legal del Gobierno sólo existe la posibilidad de nombrar un Vicepresidente, el hecho de que se hubiera nombrado Vicepresidenta sin que se hubiera publicado el cese del anterior Vicepresidente (que era quien tras la investidura había sido nombrado nuevo Presidente) determinaría su nulidad y, en consecuencia, la del acuerdo del Consejo en que se decidió el cese de la recurrente. La Sala reconoce la corrección de esta tesis «desde una perspectiva literalista y formalista de la norma jurídica», pero añade inmediatamente que es inviable «desde una perspectiva real del funcionamiento de las instituciones» dado que del dato de la ausencia de un acto formal de cese se trata de hacer derivar una conclusión irreal cual sería la subsistencia de un Vicepresidente de un Gobierno inexistente hibernado en un «limbo institucional»; Vicepresidente que sería al mismo tiempo el Presidente correctamente investido. Este último dato le permite a la Sala entender que, dada la incompatibilidad entre Presidencia y Vicepresidencia, el nombramiento del Presidente supone implícitamente su cese en el cargo anterior de Vicepresidente que ostentaba hasta ese momento. Se impone, pues, la fuerza normativa de lo fáctico y se considera correcto el Decreto de nombramiento de nuevo Vicepresidente y, en su consecuencia, los actos subsiguientes en los que participó.

– *La STSJ de 17 de mayo de 2004*, más allá de su concreto ámbito –el urbanismo– contiene una doctrina de mucho interés por sus connotaciones prácticas en orden a los plazos para interponer los recursos y la exigencia del principio de audiencia.

En cuanto a los plazos, la Sentencia, siguiendo algunos pronunciamientos anteriores del TS, aplica con carácter supletorio el art. 135 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que admite la posibilidad de presentar los escritos de interposición del recurso hasta las 15 horas hábiles siguientes al vencimiento del plazo, como contrapartida a la prohibición –que consta en ese mismo artículo– de hacerlo en el Juzgado de Guardia. La supresión de esta segunda posibilidad supone la pér-

dida de varias horas hábiles para el recurrente que deben ser compensadas con la interpretación expuesta; una interpretación que no cabe eludir alegando el art. 128 de la Ley Jurisdiccional, que prevé la posibilidad de enervar la caducidad de los plazos cuando se presenten escritos dentro del día siguiente al de la notificación del auto declarando dicha caducidad, puesto que el precepto excluye de esa posibilidad a los escritos que tengan por objeto preparar o interponer recursos. En tales casos, será de aplicación supletoria la ley procesal civil en virtud del principio «*pro actione*».

En cuanto al principio de audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter general, la Sentencia es categórica. Deriva del art. 105 de la Constitución y, en consecuencia, si constituye una exigencia constitucional, resulta difícil admitir que la legislación autonómica prescinda de tal trámite. El precepto constitucional vincula. Cuestión distinta es el ámbito subjetivo del principio que, conforme a una reiterada doctrina jurisprudencial, sólo resultaría obligatorio en los supuestos de asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario.

– Entre los asuntos que han llegado a los Tribunales está otro de índole laboral cuya problemática tiene, desde luego, trascendencia general. Me refiero al asunto de la jubilación de los empleados laborales, esto es, a la cuestión de si, en el momento presente, se puede imponer o pactar la jubilación a una determinada edad o, por el contrario, no existe en realidad edad legal de jubilación de los empleados laborales –de todos los empleados laborales, no sólo de los de las Administraciones Públicas–, ni se puede pactar en los correspondientes convenios colectivos. La cuestión ha sido polémica y la solución chocante, pero el hecho cierto es que la última jurisprudencia de la Sala de lo social del TS llega a la conclusión negativa. Y esa jurisprudencia es la que aplica, por ejemplo, la Sentencia de un Juzgado de lo contencioso de Santander de 26 de julio de 2004.

La jurisprudencia del TS que hay que considerar es, sobre todo, la STS (Sala de lo social) de 9 de marzo de 2004 dictada en recurso de casación para unificación de doctrina. Según ella, los datos a considerar son los siguientes: Hasta la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores una antigua jurisprudencia del TS vedaba a los convenios colectivos la posibilidad de imponer edades de jubilación, por cuanto se consideraba que la jubilación por edad es siempre un derecho del trabajador. La entrada en vigor del Estatuto, en 1980, cambia las cosas, por cuanto en una de sus Disposiciones Finales (la 5ª en la primitiva versión; la 10ª en la versión del Estatuto de 1995) se prevé que en los citados convenios puedan pactarse libremente edades de jubilación. Sobre la base de dicha previsión, el TS vino reconociendo que era perfectamente acorde con la legalidad pactar una edad de jubilación forzosa en el seno de la negociación colectiva. Pero en el año 2001 las cosas cambiaron porque la Disposición Final citada fue derogada por la Ley 12/2001, de 9 de junio. A partir de ese momento se enfrentaron dos posturas: la de quienes entendían que se podían seguir pactando cláusulas de jubilación (en síntesis, porque no vulnerarían la ley, la derogación no sería prohibición, y es materia propia de los convenios) y la de quienes consideraban que tal posibilidad había desaparecido (en resumen, por falta de habilitación legal de una previsión que pertenece al ámbito de la reserva de ley, porque vulneraría el derecho al tra-

bajo y supondría discriminación y porque han desaparecido las razones de política de empleo que justificaron la Disposición Adicional). El TS se inclina por esa segunda opción, de manera que en el futuro, a falta de previsión legal expresa, no es factible establecer edades de jubilación en los convenios. La doctrina, sin embargo, sólo es aplicable a los convenios que hayan entrado en vigor tras la derogación de la Disposición Final 10ª del ET. Por el contrario, han de considerarse válidas las cláusulas de jubilación vigentes en la fecha de la derogación porque esas cláusulas, en ese momento, tenían cobertura legal y la derogación de dicha cobertura no supone su pérdida de vigencia. En la Sentencia del Juzgado de Santander antes citada sucede esto último, esto es, el Convenio laboral es anterior a 2001 por lo que la solución es contraria a las pretensiones de la actora y, en consecuencia, se considera válida la jubilación forzosa.

– Siguen siendo numerosas las Sentencias en materia de urbanismo (impugnación de normas, construcciones en suelo no urbanizable, responsabilidad patrimonial, licencias...). Y, naturalmente, son muchos otros los supuestos en los que ha sido parte la Administración de la Comunidad, pero que no interesan especialmente en esta oportunidad.

Final

El año 2004 puede considerarse un año sin novedades significativas más allá de las que se han descrito o analizado en este Informe. El rumbo del Gobierno de coalición surgido de las elecciones de 2003 –un Gobierno de centro-izquierda que, como ya se dijo en el informe del año pasado, es una rigurosa novedad en la pequeña historia de la Comunidad– se endereza a la consecución de objetivos concretos y, en ese sentido, el llamado Plan de Gobernanza del que me he hecho eco al principio es, quizá, el acontecimiento más destacado. Pero tiene poca incidencia institucional. Lo importante ha sido la puesta en marcha de algunas políticas, su plasmación presupuestaria y su cuestionamiento por parte de la oposición. Es decir, la vida política y el debate normal en una sociedad normal por más que a veces el tono se eleve un tanto y la moderación se diluya otro poco.

Las políticas legislativas han sido todavía escasas. El Gobierno ha insistido en gestos y en una política de obras e inversiones que se une a algunas actitudes significativas.

En uno de los principales problemas de la región (las comunicaciones) se ha avanzado bastante. Las obras de la autovía con la meseta, que en realidad son obras estatales, no han finalizado, pero han avanzado, y, de otro lado, se ha dado un salto importante en la mejora de las comunicaciones aéreas. El aeropuerto de la capital ha pasado en pocos meses de tener sólo dos destinos y muy pocos vuelos a llegar a los 40 vuelos diarios y una decena de destinos, incluidos varios europeos enlazados por una compañía irlandesa de bajo coste. Los efectos sobre el turismo, que es un elemento económico de primer orden, parece que serán importantes, aunque el protagonismo de la Comunidad sea sólo un protagonismo indirecto.

El acuerdo de gestión compartida del Parque Nacional de Picos de Europa entre las tres Comunidades afectadas tras la STC 194/2004, de 10 de noviembre, es una buena fórmula de colaboración que apunta a los problemas concretos. Porque a la postre ése es el reto de un Gobierno y una Administración, de cualquier Gobierno y Administración: generar confianza en los ciudadanos que esperan de ellos actitud y modos, pero sobre todo, más allá de las grandes palabras, realidades tangibles y acciones concretas.

Consideraciones generales

Frente a los tres primeros meses del año 2004, de los que puede decirse que reflejan una continuidad en la actividad institucional y política del año anterior, los resultados electorales del 14 de marzo, al permitir la llegada al Gobierno central del Partido Socialista Obrero Español, alteran de forma importante los temas objeto del debate político dentro y fuera de las instituciones de la Comunidad, centrándose, en buena medida, en cuestiones derivadas directa o indirectamente de proyectos o actuaciones del nuevo Gobierno.

El Partido Socialista de Castilla y León, aunque obtuvo en la Región menos apoyo que el Partido Popular, tanto en las Elecciones Generales como en las correspondientes al Parlamento Europeo, sin embargo ha salido notablemente reforzado de ambos procesos electorales, no sólo por haber logrado aumentar sus apoyos en relación a convocatorias pasadas, según se explica más adelante, sino por el signo político del nuevo Gobierno, reforzamiento al que, sin duda, contribuye el hecho de que el Presidente, D. José Luis Rodríguez Zapatero, procede de la Comunidad Autónoma y, por ello, los dirigentes del Partido Socialista de Castilla y León presentes en las instituciones tanto autonómicas como locales, confiando plenamente en su gestión, aluden continuamente al seguro cumplimiento de los compromisos electorales contraídos con la Región, lo que consideran que, además de satisfacer las muchas necesidades que presenta la Comunidad, también tendrá efectos positivos para su partido en futuras elecciones. No obstante, la asunción de responsabilidades por el nuevo Gobierno también ha exigido a los representantes del Partido Socialista en las instituciones modular sus discursos en algunos asuntos frente a posiciones defendidas con anterioridad, como ha ocurrido con el referido al Archivo de Salamanca sobre la Guerra Civil o con la reducción de la cota del pantano de Castrovido.

Desde la Junta de Castilla y León, gobernada por el Partido Popular, la percepción de la situación es distinta y, consecuentemente, las manifestaciones de sus miembros y, en particular, del Presidente son diferentes. En efecto, la actitud que se adopta ante el nuevo Gobierno es de cautela y colaboración y, a la vez, reivindicativa, en relación tanto con el cumplimiento de los proyectos acordados por el Gobierno anterior con el de la Comunidad, como en lo relativo al cumplimiento de los compromisos adquiridos con Castilla y León a través del programa socialista que fue respaldado por el electorado y, consecuentemente, incorporado a la acción de gobierno.

A grandes rasgos, pasados algunos meses desde el acceso al Gobierno de la

Nación del Partido Socialista Obrero Español, se duda de que asuma la participación en la ejecución del Plan Viaria de Infraestructuras en la Comunidad de Castilla y León promovido por el Gobierno autonómico y acordado con el Gobierno central anterior; tampoco se confía, a tenor de las declaraciones de la Ministra de Fomento, en que se vaya a producir la supresión del peaje de las autopistas entre León-Campomanes y León-Astorga, pese a haber sido prometido en la campaña electoral. Ha sido, sin embargo, aprobado el llamado «Plan Especial para el Oeste de la Comunidad» en un Consejo de Ministros celebrado en León el 23 de julio de 2004, plan que prevé numerosas actuaciones para los próximos años en las provincias de León, Salamanca y Zamora, cuyo alcance real, sin embargo, habrá de ser comprobado al final de la presente legislatura.

Pero al margen de las expectativas que han podido abrir algunas actuaciones en la Región que el Gobierno central ha anunciado o, incluso, sin perjuicio, de la frustración que pueda producir el incumplimiento de compromisos anteriores, conforme avanza el año 2004 han ido surgiendo asuntos conflictivos, de los que damos cuenta más adelante, que auguran unas relaciones entre la Administración central y la autonómica no exenta de tensiones, como las que ya se han producido en los últimos meses de 2004 y lamentablemente continuarán en 2005, fundamentalmente a causa, pero no sólo, de la decisión de trasladar a Cataluña una parte de la documentación del Archivo de la Guerra Civil de Salamanca.

Aunque seguramente no estaba en la agenda del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la legislatura que dio comienzo después de las elecciones del 25 de mayo de 2000, como consecuencia del resultado de las elecciones del 14 de marzo de 2004 se ha abierto un debate acerca de la reforma de la Constitución, Estatutos de Autonomía, Senado y sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en el que el Presidente de la Comunidad, aprovechando sendas reuniones con el Ministro de Administraciones Públicas y con el Presidente del Gobierno, ha fijado su posición. En términos generales, supone el apoyo a la reforma constitucional en los cuatro aspectos anunciados por el ejecutivo central (igualdad entre el hombre y la mujer en la sucesión en la Corona, reforma del Senado, plasmación de los nombres de las Comunidades Autónomas y referencia a la Constitución para Europa), dejando claro en todo caso que la denominación de aquéllas que recoja el texto constitucional no puede dar lugar a desigualdades y asimetrías entre ellas; como tampoco se aceptaría una reforma del Senado que pretendiera incorporar un sistema de elección de sus miembros que reduciendo la presencia de los Senadores procedentes de Castilla y León en relación con la representación actual. Tampoco obtendría el respaldo de la Comunidad Autónoma cualquier alteración del actual sistema de financiación que no contribuya a la redistribución de la riqueza y, en particular, que no tenga en cuenta la dispersión y la escasa población relativa de Castilla y León. Finalmente, con referencia a la reforma estatutaria, Castilla y León tampoco quiere dejar pasar la oportunidad para elevar su techo competencial; en concreto, de iniciarse la reforma estatutaria, se pretendería la gestión autonómica de la Cuenca del Duero, de la que el 98 por ciento se asienta en territorio de Castilla y León, entre otras materias.

Otro de los asuntos que también ha sido objeto de continua atención a lo largo del año se refiere a la salida de la Comunidad en 2006 del Grupo de Regiones

Objetivo 1 de la Unión Europea, y con ello la reducción de las ayudas comunitarias que viene recibiendo. Esta salida está provocada por haber superado el 75 por ciento del nivel medio de renta de los países comunitarios, sin contar el efecto estadístico derivado de la ampliación de la Unión Europea a 25 miembros en el año 2004. Las pérdidas a partir del año 2007 serían cuantiosas para la Comunidad, tanto en relación con los Fondos Estructurales, cuya percepción se vería notablemente reducida, como en lo que se refiere al Fondo de Cohesión. Ante esta situación, la pretensión de Castilla y León es conseguir que se abra un período transitorio desde el año 2007 al 2013, en el que las Regiones que hayan dejado de ser Objetivo 1 y, por ello, pasen a ser Objetivo 2, sigan percibiendo al menos el 50 por ciento de los fondos comunitarios asignados a las Regiones Objetivo 1, con lo que se conseguiría el mismo tratamiento dado a las Regiones que dejaron de ser Objetivo 1 en el año 2000; para ello se han mantenido contactos con otras Regiones (la Comunidad Valenciana, otras cinco de cuatro países europeos –Grecia, Alemania, Gran Bretaña e Irlanda–). En esa misma línea, durante ese mismo período transitorio, se pretende que el Gobierno de España garantice en el futuro la totalidad de los fondos comunitarios recibidos hasta el año 2007, empeño también compartido por la Comunidad Valenciana.

También en 2004 se han dado pasos para afianzar la presencia de Castilla y León en el exterior. En efecto, el Presidente de la Junta ha encabezado algunas delegaciones integradas por cargos institucionales y empresarios que se han desplazado a diversos países con objeto de captar nuevas inversiones, ya sea de empresas asentadas en la Comunidad o bien para abrir relaciones comerciales con empresas que pudieran tener interés en localizar centros de producción en Castilla y León. Este es el objetivo que han tenido, además de las reuniones habidas con representantes institucionales de la Región Norte de Portugal para avanzar en el proyecto de desarrollo integral del Duero, las visitas a Francia para tratar asuntos relacionados con la inversión de multinacionales de este país en la Comunidad; a Polonia, en cuya capital ha sido abierto un Centro de Negocios; y a Estados Unidos, principalmente a Seattle, donde se han mantenido reuniones con directivos de la compañía aeronáutica Boeing, sector de interés prioritario para la Comunidad.

Finalmente, a la vista de los últimos datos oficiales conocidos, según el Padrón Municipal aprobado por el Consejo de Ministros mediante el Real Decreto 2348/2004, de 23 de diciembre, a fecha 1 de enero de 2004, la población de Castilla y León se sitúa en 2.493.918 habitantes, lo que supone un aumento de poco más de 6.000 personas en relación con la población contabilizada a fecha 1 de enero de 2003. La preocupación por la crisis demográfica en la Comunidad está más que justificada, pues a la continua pérdida de población durante los últimos cincuenta años se añade ahora el desplazamiento hacia otras Comunidades de buena parte de los jóvenes mejor preparados y el estancamiento de la natalidad en muy bajos niveles, por lo que la estabilidad o el escaso crecimiento demográfico se debe al creciente número de inmigrantes extranjeros que se empadronan en municipios de la Comunidad. Esta situación está en la base del reparto del gasto social presupuestado para el año 2005, del cual dos tercios están relacionados directa o indirectamente con la lucha frente a la pérdida de población.

Actividad normativa

Leyes

De las diez Leyes aprobadas en el año, cuatro lo han sido para la creación de Consejos de Colegios Profesionales. Se trata de la Ley 1/2004, de 13 de octubre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Agentes Comerciales de Castilla y León; la Ley 2/2004, de 13 de octubre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Castilla y León; la Ley 3/2004, de 13 de octubre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Castilla y León; y la Ley 4/2004, de 13 de octubre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Castilla y León. Como es lógico, todas ellas responden al ejercicio de un mismo título competencial: el asumido por la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante el artículo 34.1.11^a del Estatuto de Autonomía, para realizar el desarrollo legislativo y ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

Mediante la Ley 5/2004, de 21 de diciembre, de declaración del Parque Natural del Río Riaza (Segovia), ha sido creado con esa categoría un nuevo espacio natural protegido conforme a las previsiones que contempla la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales, de la Comunidad de Castilla y León. En la misma fecha, también fue aprobada la Ley 6/2004, de 21 de diciembre, de Modificación de la Ley de Cajas de Ahorro; con ella, con base en las competencias de que dispone la Comunidad en materia de cajas de ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que dicte el Estado (artículo 32.1.33^a del Estatuto de Autonomía), se pretende la adaptación de la Ley 5/2001 a lo dispuesto en materia de cajas de ahorro por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Las dos leyes aprobadas en el Pleno del día siguiente, el 22 de diciembre, están directamente relacionadas con la defensa de la integridad del Archivo de la Guerra Civil de Salamanca, aunque también afecta a otros archivos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en ésta. Se trata de la Ley 7/2004, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León, mediante la que se incluyen en el Sistema de Archivos de Castilla y León los centros y los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León; con la Ley 8/2004, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2002, de 11 de julio, del Patrimonio Cultural de Castilla y León, se declara Bien de Interés Cultural, como colección, la documentación recogida en los mismos archivos de titularidad estatal y de interés para Castilla y León existentes en su territorio.

Como viene siendo habitual, la actividad legislativa del año finaliza con la aprobación de las leyes de «acompañamiento» y de presupuestos para la Comunidad. En 2004 han sido la Ley 9/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, y la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, de

Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005. La citada en primer lugar se estructura en dos títulos; el primero incorpora diversas disposiciones en materia tributaria (deducciones sobre la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, previsiones acerca de los Impuestos de Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados...), el segundo título de la ley, además de introducir algunas modificaciones en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, reforma parcialmente un buen número de leyes de la Comunidad (Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas; Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas; Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario; Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social; Ley 7/1996, de 3 de diciembre, de creación del Ente Público Regional de la Energía; Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio; Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales; Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio; Ley 5/2003, de Atención y Protección a las Personas Mayores; Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental; y Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras).

Normas reglamentarias

Durante el año 2003, aunque también ha sido aprobado un buen número de normas reglamentarias, sin embargo, comparativamente ha sido menor al de años anteriores y tampoco han sido numerosos los reglamentos de desarrollo normativo general de leyes.

Constituye una importante excepción el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, para el desarrollo la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo; con la aprobación de esta extensa norma reglamentaria, la regulación del régimen del suelo y ordenación urbana de la Comunidad pasa a ser en su integridad de origen autonómico excepto en aquello que, por estar relacionado con competencias del Estado, deba atender a la regulación básica estatal. También de incidencia en el territorio de la Región, han sido aprobados sendos instrumentos de los previstos en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León; se trata del Decreto 11/2004, de 15 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial del Puerto de San Isidro (León), y del Decreto 65/2004, de 1 de julio, mediante el que se aprueba el Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

Educación ha sido la materia en la que el Gobierno de la Comunidad ha aprobado un mayor número de decretos, si bien, la mayoría para diseñar el currículo de diferentes títulos técnicos; en concreto, los Decretos 77 a 88, todos de 22 de julio, tienen como objeto el establecimiento de los currículos correspondientes a los siguientes títulos: Superior en Desarrollo de Proyectos Urbanísticos y Operaciones Topográficas, Superior en Desarrollo y Aplicación de Proyectos de Construcción, Superior de Mantenimiento de Equipo Industrial, Superior de Administración y Finanzas, Superior de Realización y Planes de Obras, Superior en

Gestión de Transportes, Superior en Automoción, Superior en Producción de Madera y Mueble, en Atención Sociosanitaria, en Laboratorio de Imagen, en Explotación de Sistemas Informáticos y, por último, en Instalaciones y Mantenimiento Electromecánico de Maquinaria y Conducción de Líneas. Igualmente con base en las competencias que el artículo 35.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad en materia educativa y para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, han sido aprobados el Decreto 92/2004, de 29 de julio, por el que se regula la Inspección Educativa en Castilla y León, y el Decreto 105/2004, de 7 de octubre, por el que se regula la ordenación general de las enseñanzas y centros de Educación de Personas Adultas. Con el mismo apoyo competencial e idéntica referencia legislativa estatal, fue aprobada la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación. También en materia educativa, pero con referencia a la enseñanza universitaria, en desarrollo del Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, ha sido aprobada la Orden EDU/1924/2004, de 21 de diciembre, por la que se regula la prueba de acceso a la Universidad para los mayores de veinticinco años en Castilla y León. Finalmente, por Orden EDU/1925/2004, de 20 de diciembre, ha sido regulado el desarrollo de experiencias de calidad en centros escolares sostenidos con fondos públicos y servicios educativos y aprobado el Programa de Mejora de la Calidad Educativa para el Trienio 2004-2007.

En materia de protección ambiental han sido aprobados tres decretos mediante los que se incorporan al Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León otras tantas zonas de la Región; se trata de los Decretos 93, 94 y 95, de 26 de agosto de 2004, a través de los que se acuerda la incorporación, respectivamente, del Espacio Natural «Hoces del Alto Ebro y Rubrón» (Burgos), del Espacio Natural «Hoces de Vegacervera» (León) y del Espacio Natural «Quilamas» al Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León conforme prevé el artículo 18 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad. También en el marco de las competencias autonómicas para la conservación de la naturaleza y, particularmente, para ejercer las funciones de prevención y lucha contra los incendios forestales, ha sido aprobado el Decreto 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias.

Como instrumentos para el desarrollo de las políticas a favor de los menores y la juventud, han sido aprobadas varias normas: el Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección; mediante el Decreto 100/2004, de 9 de septiembre, fue aprobado el II Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León, con una vigencia prevista de tres años; también en esta misma materia, ha sido desarrollado el Título I del Decreto 117/2003, de 9 de octubre, por el que se establecen las líneas de promoción juvenil en la Comunidad, mediante la Orden FAM/1693/2004, de 26 de octubre. Promovido, igualmente, por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Junta de Castilla y León, en su reunión de 22 de enero, adoptó el Acuerdo de apro-

bar la Estrategia Regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral.

Con el apoyo que ofrece el título competencial a disposición de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el desarrollo normativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que en ella se establezca, en materia de sanidad e higiene y promoción, prevención y restauración de la salud y de ordenación sanitaria (artículos 34.1.1ª y 34.1.8ª del Estatuto de Autonomía), y con base también en la competencia para establecer el régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad y de la Administración local, fue aprobado el Decreto 103/2004, de 16 de septiembre, por el que se determinan los principios para la reestructuración de los Servicios Oficiales Farmacéuticos. En relación, también, con el primero de los rótulos competenciales citados, ha sido aprobado el Decreto 119/2004, de 25 de noviembre, por el que se regulan los criterios de utilización de habitación de uso individual en los Centros Hospitalarios del Sistema de Salud de Castilla y León o concertados con éste; asimismo, con apoyo en idéntico título competencial ha sido dictada la Orden SAN/844/2004, de 28 de mayo, por la que se regula la autorización y acreditación para la elaboración de fórmulas magistrales y preparados oficinales en Castilla y León. Relativo al empleo público sanitario, a partir de lo establecido por la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estado, ha sido aprobado el Decreto 61/2004, de 27 de mayo, por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario. A propuesta del Consejero de Sanidad, la Junta de Castilla y León ha adoptado varios acuerdos relativos a la aprobación de otros tantos instrumentos de planificación sanitaria: Acuerdo de 26 de diciembre de 2003 (BOCyL de 14 de enero de 2004), por el que se aprueba el Plan de Atención Sanitaria Geriátrica 2005-2007; y Acuerdo 164/2004, de 23 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Regional de Salud Cardiovascular 2005-2007.

En materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios, desde la aprobación de la Ley 11/1998, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, vienen siendo dictadas normas de desarrollo de ésta; concretamente, en el año 2004, lo han sido el Decreto 63/2004, de 10 de junio, por el que se atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo, lo que obedece a la asunción de competencias en la materia por la Consejería de Sanidad, y el Decreto 109/2004, de 14 de octubre, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios.

Bajo la cobertura del título competencial que otorga a Castilla y León el artículo 32.1.19ª del Estatuto de Autonomía, en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, así como para la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por discapacidad y/o exclusión social, ha sido dictado el Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, que sustituye al Decreto 197/2000, de 21 de septiembre.

A la larga lista de normas a que se ha hecho referencia, hay que añadir otras que, también aprobadas a lo largo de 2004, son objeto de consideración aten-

diendo a la materia en que inciden. El Decreto 39/2004, de 22 de abril, por el que se regula la Obra Social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León, norma que se fundamenta en el carácter social de estas entidades conforme les es reconocido por la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León. El Decreto 62/2004, de 27 de mayo, por el que se aprueba transitoriamente la gestión y el control de los vinos con denominación de origen y el régimen sancionador de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, en tanto no sea aprobada la norma que, con rango de ley, establezca la ordenación del sector vitivinícola en la Región a partir de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, aprobada por el Estado; igualmente promovida por la Consejería de Agricultura y Ganadería, ha sido dictada la Orden AyG/2004, de 22 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas y se establecen las normas para su implantación. El Decreto 99/2004, de 2 de septiembre, por el que se crea y regula la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (REVIVAL) de Castilla y León, norma que se sitúa en el marco general dispuesto por el Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009 y por el Plan del Suelo suscrito el 26 de noviembre de 2002, ambos de carácter autonómico. El Decreto 111/2004, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del «Boletín Oficial de Castilla y León», que viene a sustituir a la norma que lo regulaba desde 1983. Por último, aunque no se trate propiamente de normas reglamentarias, sino de documentos marco conforme a los cuales han de ser adoptadas normas y decisiones ulteriores, merecen ser consideradas en este lugar la Estrategia Regional de Accesibilidad, aprobada por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 25 de marzo de 2004, y la Estrategia para la Seguridad Vial, adoptada mediante Acuerdo, del mismo órgano, de 24 de junio de 2004.

Organización administrativa

Transcurrido poco más de un año desde el inicio de la legislatura, el Presidente de la Junta de Castilla y León ha abordado una reforma de la Administración de la Comunidad que también incluye la incorporación al Consejo de Gobierno de un miembro más. La citada reforma ha consistido en la creación de dos Vicepresidencias, órganos de los que en esta legislatura carecía la Junta de Castilla y León. La Vicepresidencia Primera es ocupada por Dña. María Jesús Ruiz Ruiz, que venía desempeñando el cargo de Consejera de Medio Ambiente; básicamente, además de las funciones inherentes al puesto, de entre las que destaca la de sustituir al Presidente en tareas representativas, la creación de la Vicepresidencia Primera tiene un doble objetivo: por un lado, la coordinación de las Consejerías, a cuyo efecto el Decreto 112/2004, de 21 de octubre, le otorga la Presidencia de la Comisión de Secretarios Generales, además de asumir también la coordinación de las Delegaciones Territoriales, labor que venía desempeñando el Consejero de Presidencia; por otro, se pretende favorecer la comunicación de la Junta de Castilla y León, para lo que la Vicepresidenta Primera pasa a desempeñar las labores de Portavoz que venía realizando el Consejero de Fomento. La Vicepresidencia Segunda pasa a ser ocupada por D. Tomás Villanueva Rodríguez, que une a su nueva condición la de Consejero de Economía y Empleo que venía ejerciendo y que mantiene. Para ocupar la vacante de la Consejería de Medio

Ambiente, es nombrado D. Carlos Fernández Carriedo, quien ya había sido en la legislatura anterior Consejero de Sanidad y Portavoz, y últimamente realizaba tareas de coordinación en Presidencia.

Para el desarrollo de las previsiones que contienen la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, por Decreto 1/2004, de 8 de enero, se regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales, norma a su vez afectada por la creación de la Vicepresidencia Primera. En relación con la Comisión de Secretarios Generales y órganos colegiados de gobierno (Comisiones Delegadas y Consejo de Gobierno), la Junta de Castilla y León adoptó el Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero, para la tramitación de los asuntos por los citados órganos colegiados de gobierno.

En previsión del traspaso de funciones y servicios en materia de justicia por la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León, por Decreto 102/2004, de 9 de septiembre, ha sido creada la Gerencia Regional de Justicia adscrita a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, como órgano directivo adscrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Como en años anteriores, también en 2004, han sido creados distintos órganos de carácter consultivo, de asesoramiento general en algunos casos, y también de participación; así como algunos registros administrativos. De los primeros, hay que recordar la creación del Observatorio Regional de la Sociedad de la Información, aprobado por el Decreto 157/2003, de 26 de diciembre (BOCyL, de 2 de enero de 2004); del Consejo para la Internacionalización Empresarial, mediante el Decreto 19/2004, de 22 de enero; también de esta misma fecha, por Decreto 20/2004, de 22 de enero, se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Cooperación de Consumo, cuya creación fue dispuesta por la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León; en esa nómina de nuevos órganos, se sitúan el Consejo Regional para la Defensa del Contribuyente, creado por el Decreto 98/2004, de 2 de septiembre; el Consejo Regional de Trabajo y los Consejos Provinciales de Trabajo, instituidos por el Decreto 114/2004, de 21 de octubre. De los nuevos registros administrativos, hay que dar cuenta del creado por Orden FAM/436/2004, de 17 de marzo, para la inscripción de las tarjetas de estacionamiento concedidas por los Ayuntamientos a personas discapacitadas; y el Registro del Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León, creado y regulado por el Decreto 106/2004, de 14 de octubre.

Finalmente, en la línea de lo acordado en años anteriores, también en 2004 han sido aprobadas varias normas de desconcentración de competencias de distintos órganos en otros inferiores: el Decreto 3/2004, de 8 de enero, de desconcentración de competencias del Presidente de la Gerencia Regional de Salud en el Director Gerente de la misma; el Decreto 18/2004, de 22 de enero, por el que se desconcentran competencias del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León en el Gerente del mismo; el Decreto 29/2004, de 4 de marzo, por el que, además de atribuir determinadas competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente, desconcentra otras en esta misma materia a favor de los órganos directivos de esta Consejería y de los órganos periféri-

cos (Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León); por último, el Decreto 38/2004, de 15 de abril, de desconcentración de atribuciones de la Junta de Castilla y León en el titular de la Consejería de Medio Ambiente.

Conflictividad

Las relaciones entre el Gobierno central y el de la Comunidad de Castilla y León después de las elecciones generales del 14 de marzo han estado sometidas a importantes tensiones. Destacadamente han ocupado un lugar relevante dos conflictos habidos entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad, y, particularmente, el relativo al Archivo de Salamanca, al que nos referiremos más adelante.

El primero en el tiempo surge por la decisión ministerial de trasladar la base de lucha contra incendios forestales situada en el Puerto del Pico, en Ávila, a la Iglesiasuela, en Toledo. El cruce de opiniones encontradas entre los responsables de los correspondientes departamentos y la inminente ejecución de la decisión adoptada se produce a lo largo del mes de junio, al inicio, por tanto, del período de mayor riesgo de incendios forestales, por lo que para garantizar la idoneidad de medios disponibles para la lucha contra los incendios en la Sierra de Gredos, la Junta de Castilla y León anuncia la contratación de un helicóptero y los medios necesarios que suplan el traslado de los existentes en la base. Fuera por la adopción de esa decisión o fuera por las condiciones climatológicas adversas que presentaba la campaña, lo cierto es que el Ministerio de Medio Ambiente se comprometió a reponer con urgencia los efectivos que habían sido ya trasladados a Castilla-La Mancha.

El otro conflicto que han mantenido los Gobiernos, central y autonómico, también entre los departamentos responsables de la gestión ambiental, surge por la decisión del Ministerio de Medio Ambiente de rebajar en 11 metros, desde los 1045 metros proyectados a 1034 metros, la cota de presa en ejecución de Castrovido (Burgos). Se trata de una obra hidráulica cuyo proyecto se fue gestando durante años y con la que se pretendía garantizar el abastecimiento a 30.000 personas, consolidar el regadío de más de 6000 hectáreas de terreno, mantener un determinado caudal ecológico en el río Arlanza y evitar las avenidas que con frecuencia sufren algunos municipios; de estos objetivos, con la rebaja de la cota inicialmente proyectada, algunos se verían afectados, señaladamente el regadío, que sufriría una reducción de 1200 hectáreas, y tampoco parece que se evitarían las inundaciones. Pese a las posiciones encontradas mantenidas por la Junta de Castilla y León, las Diputaciones de Burgos y de Palencia, los Alcaldes de los municipios afectados, y las organizaciones agrarias, la rebaja de la cota del embalse conforme a un nuevo proyecto fue comunicada por la Ministra de Medio Ambiente a su homólogo de Castilla y León a finales de noviembre junto a un Plan Integral para la Cuenca del Arlanza a elaborar en el futuro. A lo largo del conflicto también se produjeron ceses de personal técnico y de autoridades en el seno del Ministerio de Medio Ambiente posiblemente por no estar de acuerdo con la decisión de rebajar la cota del embalse y, consiguientemente, la capacidad del mismo a casi la mitad de la inicialmente prevista.

En otro orden de cuestiones, la gestión de residuos un año más ha dado lugar a conflictividad judicial. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, puso fin a sendos recursos contra, respectivamente, el Plan de Residuos Urbanos y de Envases 2002-2010 y el Plan de Residuos Industriales 2002-2010; mediante sentencia de 9 de febrero de 2004 fue anulado el primero de los planes citados por no haber sido seguida en su elaboración la tramitación prevista en la Ley de Ordenación Territorial de Castilla y León, en concreto lo exigido en cuanto a información pública y audiencia a municipios afectados. A la vista de esta sentencia, la Junta de Castilla y León se allanó en el segundo proceso, por lo que con el mismo fundamento también fue anulado en una posterior sentencia el Plan de Residuos Industriales 2002-2010. La anulación de ambos planes, sin embargo, tendrá una escasa incidencia práctica según han mantenido reiteradamente los responsables de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

También en materia de gestión de residuos hay que traer a estas páginas un conflicto suscitado en la Comunidad entre el Municipio de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) y la Administración autonómica con motivo de la ubicación y funcionamiento de la planta de residuos tóxicos y peligrosos situada en el término del municipio citado. De este conflicto ya dimos cuenta en el «Informe Comunidades Autónomas 2003» al haber sido aprobada la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, Ley que permitió la reapertura del centro pese a haber sido clausurado con anterioridad en ejecución de una sentencia judicial. Ante la aprobación de esta Ley, el municipio solicitó, por el cauce previsto, informe al Consejo de Estado antes de interponer un conflicto en defensa de la autonomía local, informe que se emite en 2003, en el que se considera que no hay vulneración de la autonomía local mediante la citada Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León. En esta Ley se dispone que el control ambiental de las plantas o centros de tratamiento, depósito o eliminación y valoración de residuos declarados por ley proyectos regionales corresponderá a la Comunidad Autónoma, además de establecer que esa declaración permite la inmediata ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en dichos proyectos; se declara expresamente también a la planta de residuos tóxicos y peligrosos de Santovenia de Pisuerga como proyecto regional. Pues bien, el Ayuntamiento, pese al informe del Consejo de Estado, promovió un conflicto en defensa de la autonomía local y el Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de julio de 2004, lo ha admitido a trámite.

La suspensión parcial de la aplicación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, también desencadenó una importante conflictividad entre el Gobierno y algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Castilla y León. En efecto, aprobado el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, de modificación del Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, siete Comunidades Autónomas lo impugnaron y seis solicitaron la suspensión cautelar del mismo. La Sala tercera del Tribunal Supremo, mediante auto, rechazó la solicitud de suspensión solicitada con fundamento, entre otros, en que si accedía a la medida cautelar pedida estaría prejuzgando el fondo de un

asunto del que era la primera vez que conocía, por lo que entendió que debía ser resuelto mediante sentencia una vez tramitado el proceso judicial con todas las garantías. Frente a la opinión mayoritaria, en un voto particular se mantuvo la idoneidad de la suspensión cautelar del Real Decreto, conforme había sido solicitado, dado que las Comunidades Autónomas no habían tenido la oportunidad de manifestar su opinión en el preceptivo trámite de consulta previa a su aprobación.

Procesos electorales

Elecciones generales. Un total de 2.179.473 ciudadanos de Castilla y León pudieron ejercer el derecho a votar en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, es decir, unos siete mil menos que en las anteriores elecciones del año 2000, lo que representa una disminución del censo electoral en un 0,32 por ciento; sólo en la provincia de Valladolid aumentó el número de ciudadanos con derecho a voto.

La participación en Castilla y León fue muy elevada, llegando al 79,91 por ciento de los posibles votantes; 2,7 puntos por encima de la media de participación en España, superando en un 7,4 por ciento a la participación registrada en Castilla y León en las elecciones generales de 2000.

El escrutinio de los votos emitidos nuevamente situó al Partido Popular como fuerza política más votada: 834.310 votos, que representan el 50,34 por ciento de los sufragios emitidos, perdiendo, no obstante, 5,34 puntos en relación con el porcentaje alcanzado en las anteriores elecciones generales de 2000, que traducido a votos supuso una reducción de 42.360. El Partido Socialista Obrero Español obtuvo 694.319 votos, el 41,90 por ciento de los emitidos; 9,73 puntos por encima del porcentaje obtenido en el año 2000, es decir, 187.724 votos más. Las otras dos formaciones políticas de mayor presencia en la Comunidad, Izquierda Unida y la Unión del Pueblo Leonés sufrieron severos descensos, en torno a los 50.000 votos entre ambas, distribuidos casi al cincuenta por ciento.

En el reparto de escaños para el Congreso de los Diputados, el Partido Popular consiguió diecinueve frente a los veintidós obtenidos en las elecciones generales anteriores, debido a la pérdida de uno en las provincias de León, Salamanca y Burgos; el Partido Socialista Obrero Español obtuvo catorce escaños, tres más que en las precedentes elecciones generales; ninguna otra fuerza política de las que concurren obtuvo acta de Diputado. En el Senado, el Partido Popular mantuvo la proporción de tres a uno a su favor frente al Partido Socialista Obrero Español en todas las provincias de la Comunidad a excepción de León, en la que se invirtió el resultado alcanzado en el año 2000, obteniendo el Partido Socialista tres escaños frente a uno el Partido Popular.

De entre todas las provincias de la Comunidad, ha sido en la de León en la que el Partido Socialista Obrero Español consiguió un número mayor de escaños al Congreso –tres frente a dos del Partido Popular– y al Senado –tres frente a uno– lo que se interpreta como el «efecto Zapatero» en la provincia de procedencia del entonces candidato a Presidente del Gobierno.

Elecciones europeas. La baja participación en las últimas elecciones al Parlamento Europeo que se registró en toda España también tuvo su reflejo en Castilla y León, Comunidad en la que votaron el 53,49 de los ciudadanos que podían haberlo hecho, en torno al 14 por ciento menos que el año 1999.

El Partido Popular obtuvo en Castilla y León un mayor número de votos que el Partido Socialista Obrero Español. El primero consiguió el 53,47 de los votos emitidos, un 0,64 por ciento más que en 1999, frente al 41,36 por ciento de los electores que votaron al Partido Socialista, es decir, un 12,11 por ciento menos que el partido vencedor, si bien es destacable el incremento del 7,5 por ciento que experimentó el Partido Socialista respecto a las elecciones al Parlamento Europeo de 1999. La tercera fuerza política más votada fue Izquierda Unida, con el 2,42 por ciento de los sufragios.

Partidos políticos

Las dos grandes formaciones políticas de Castilla y León, el Partido Popular y el Partido Socialista de Castilla y León-PSOE celebraron en 2004 sus congresos regionales, en ambos casos el décimo. El primero en hacerlo fue el Partido Socialista, en Palencia, los días 9 y 10 de julio; en él fue reelegido como Secretario Regional D. Ángel Villalba con el apoyo del 90,34 por ciento de los delegados. El 20 de noviembre celebró el congreso regional el Partido Popular en Salamanca, en el que también fue reelegido Presidente D. Juan Vicente Herrera, en este caso con el respaldo del 98,1 por ciento de los compromisarios. Pocas semanas después, el Partido Popular celebró los nueve congresos provinciales (el 12 de diciembre el de Ávila, el 18 de diciembre los de León, Soria, Palencia, Segovia y Valladolid, y el 19 del mismo mes los de Zamora, Salamanca y Burgos); en todos ellos fue elegida la única candidatura que se presentó, y, salvo en León y Zamora, los presidentes electos ya habían ocupado este cargo.

También celebró su congreso ordinario la Unión del Pueblo Leonés el 23 de mayo, en el que también revalidó el cargo de Secretario General D. Joaquín Otero. De este Congreso resulta destacable que el fundador de este partido, D. José María Rodríguez de Francisco y hasta ese momento Presidente del mismo, no presentó su candidatura para continuar en el cargo y, además, su actuación fue duramente censurada en el congreso por el Secretario General, circunstancias que ponían de manifiesto unas diferencias entre ambos líderes que algunos días más tarde se traducirían en el abandono de la militancia por parte de quien había sido el fundador del partido y en la renuncia a las responsabilidades que venía ejerciendo en el Ayuntamiento de León, del que, sin embargo, continua siendo concejal. Pocos meses después se produce un cambio del equipo de gobierno de este Ayuntamiento propiciado por el señor Rodríguez de Francisco y por el Grupo Popular del Ayuntamiento, cambio del que damos cuenta más adelante.

Otros temas de interés

Pacto Local. Después de tres años de negociaciones, durante el último se han producido algunos avances, por lo que previsiblemente se llegue a un acuerdo

definitivo en los primeros meses de 2005. Las conversaciones se vienen manteniendo en la llamada Comisión Negociadora para el Pacto Local de Castilla y León, formada por representantes de la Junta, de la Federación Regional de Municipios y Provincias y de los partidos políticos con representación en las Cortes de Castilla y León, es decir, Partido Popular, Partido Socialista de Castilla y León-PSOE y Unión del Pueblo Leonés. De los acuerdos a que se ha llegado en el seno de la Comisión Negociadora, algunos son de notable importancia, como la transferencia desde las Diputaciones provinciales a la Junta de Castilla y León de dos de las denominadas «competencias impropias» que aquéllas vienen ejerciendo -centros psiquiátricos y conservatorios de música-; por lo que quedarán liberadas de su gestión. El avance más destacable hacia la segunda descentralización en Castilla y León se debe a la propuesta efectuada por la Junta, que se concreta en el traspaso de competencias en materia de educación infantil, centros de día, juventud y campamentos, áreas recreativas, comedores sociales e instalaciones deportivas, lo que implica un traspaso de 200 centros e infraestructuras y de 670 empleados públicos, y, sobre todo, en la propuesta económica para financiar el Pacto Local, que alcanza la cifra de 380 millones de euros para los siete años comprendidos entre 2005 y 2011, de los que los Presupuestos para el año 2005 ya contemplan más de 12 millones para hacer frente a la financiación de los trasposos que se realicen en este año. Se prevé también la aprobación de una Ley en la que se regulen los mecanismos de cooperación económica de la Administración autonómica con los entes locales que permita materializar la distribución de recursos entre las provincias y los municipios.

Archivo de Salamanca. La reivindicación de una parte de los documentos que hoy integran el Archivo General de la Guerra Civil Española, de Salamanca, por el Gobierno de Cataluña, ha ocupado una parte de la actividad política en la Comunidad de Castilla y León a lo largo del año 2004, sobre todo a partir de la aprobación el 18 de mayo de ese año por el Congreso de los Diputados de una Proposición No de Ley, con el apoyo del Partido Socialista, Izquierda Unida y Esquerra Republicana de Cataluña, en la que se insta al Gobierno para que negocie con la Generalitat de Cataluña una solución que resuelva el contencioso planteado sobre la documentación incautada durante la Guerra Civil que se encuentra en el Archivo de Salamanca.

Conocida esta resolución fueron muchas las instituciones públicas, organizaciones sociales y corporativas de Castilla y León que manifestaron su oposición a la reapertura de un conflicto sobre el que ya se pronunció el Patronato del Archivo en 2002 a favor de la unidad del mismo. Además de las iniciativas adoptadas por el Ayuntamiento de Salamanca y por la Consejería de Cultura de Castilla y León, el Presidente ha venido desplegando una actividad continua en defensa de la unidad del Archivo, trasladando sus ideas y propuestas sobre la solución del conflicto al Presidente del Gobierno y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular.

A lo largo de los meses siguientes, a partir de la adopción de la Proposición No de Ley por el Congreso de los Diputados, en tanto que desde la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Salamanca, principalmente, se promueven iniciativas de apoyo a la unidad del Archivo en distintas direcciones, por parte

del Gobierno, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Proposición No de Ley, el Ministerio de Cultura negocia con la Generalitat de Cataluña la relación de miembros de un Comité de Expertos que, una vez aceptados por el Patronato del Archivo, debe informar al Gobierno para que éste, antes de fin de año, adopte una decisión. En efecto, la relación de expertos fue llevada al Patronato y éste, con la oposición de los representantes en el mismo de la Junta de Castilla y León y del Ayuntamiento de Salamanca, otorgó su aprobación el 3 de noviembre de 2004. Desde ese mismo momento, ante el previsible sentido del informe que en fechas próximas habría de emitir el Comité de Expertos, la Junta de Castilla y León anuncia la adopción de algunas medidas, señaladamente la solicitud por la Comisión Mixta de Transferencias de la gestión de los archivos y museos de titularidad estatal ubicados en la Comunidad, lo que efectivamente se decide el 17 de diciembre con el apoyo del Partido Popular y la Unión del Pueblo Leonés y con la oposición del Partido Socialista, y, en sede parlamentaria, se inicia la tramitación por el procedimiento de lectura única de las reformas de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León, y de la Ley 8/2004, de 22 de diciembre, del Patrimonio Cultural de Castilla y León, con el objeto, respectivamente, de incluir en el Sistema de Archivos de Castilla y León, entre otros de titularidad estatal ubicados en la Región, el Archivo General de la Guerra Civil Española, y con el propósito de declarar Bien de Interés Cultural, como colección, la documentación existente, además de en otros archivos de titularidad estatal radicados en Castilla y León, la del citado Archivo General de la Guerra Civil. La aprobación de ambas leyes se produce el día 22 de diciembre sin el apoyo de los procuradores del Grupo Socialista.

El 23 de diciembre, el Comité de Expertos emitió e hizo público el informe en el que considera «justas y legítimas las razones que avalan la devolución de los fondos documentales de la Generalitat de Cataluña actualmente identificados como tales en el Archivo General de la Guerra Civil», a la vez que aconseja el depósito en el Archivo de Salamanca de copias auténticas de la documentación que se devuelva. El contenido del informe y la asunción del mismo por la titular del Ministerio de Cultura, anunciada pocos días más tarde, suscitó nuevas reacciones contrarias por parte del Ayuntamiento de Salamanca y de la Junta de Castilla y León, así como la adopción de iniciativas en distintos frentes, por lo que todo parece apuntar a que el año 2005 va a deparar una notable conflictividad entre Castilla y León y el Gobierno de la Nación a propósito de la reclamación por Cataluña de los que se conocen como los «papeles de Salamanca».

Moción de censura en el Ayuntamiento de León. En las últimas elecciones municipales de 25 de mayo de 2003, de las 27 concejalías del Ayuntamiento de León, el Partido Popular obtuvo 12 concejales, el Partido Socialista 10 y la Unión del Pueblo Leonés 5. Este último partido, que había gobernado con el Partido Popular durante los cuatro años anteriores, optó después del 25 de mayo por el Partido Socialista, siendo elegido Alcalde un concejal de este partido.

Pasado un año, la celebración del congreso ordinario por parte de la Unión del Pueblo Leonés, en junio de 2004, pone en evidencia las fuertes discrepancias en el seno de este partido entre el Secretario General y el Presidente y fundador

del mismo, de manera que aquél es reelegido y éste no sólo no se presenta a la reelección sino que poco después abandona el partido y con él, pasados unos días, otra militante del mismo, ambos concejales del Ayuntamiento, lo que genera, a partir de ese momento, una gran inestabilidad en el gobierno municipal porque a los 10 ediles socialistas pueden unirse tres de la Unión del Pueblo Leonés o los otros dos, que aunque proceden de este partido, sin embargo, han pasado a ser concejales no adscritos; es decir, el gobierno municipal puede estar apoyado por 13 ó 12 votos, que en ningún caso alcanzan la mayoría absoluta para dotar de gobernabilidad a la institución.

La coalición entre el Partido Socialista y la Unión del Pueblo Leonés no obstante continuó, apoyada en 13 miembros de la Corporación, si bien fueron constantes las manifestaciones del Secretario General de la Unión del Pueblo Leonés afirmando que el pacto se habría de replantear a final de año en función del cumplimiento de las promesas electorales del Presidente del Gobierno con León. Entre tanto, los dos concejales no adscritos son relevados de sus responsabilidades por el Alcalde, las cuales pasan a ser ejercidas por los concejales miembros de la Unión del Pueblo Leonés.

Como la gobernabilidad del Ayuntamiento no estaba garantizada son 13 votos, desde el Partido Socialista y la Unión del Pueblo Leonés se mantuvo que la mejor forma de dar estabilidad al gobierno municipal era la salida del Ayuntamiento de uno de los concejales no adscritos y que su puesto fuera ocupado por el siguiente de la lista, es decir, otro miembro de la Unión del Pueblo Leonés. Esta solución es la que explica que el concejal y antiguo Presidente de la Unión del Pueblo Leonés buscara o se le ayudará a conseguir una salida profesional bien remunerada y fuera de León.

Así las cosas, cuando ya casi se daba por segura la continuidad del acuerdo entre el Partido Socialista y la Unión del Pueblo Leonés con la salida del Ayuntamiento de uno de los concejales no adscritos y la incorporación, en su lugar, de otro miembro de este partido, el mismo día en que se celebra el congreso regional del Partido Popular en Salamanca, el 20 de noviembre, el todavía concejal no adscrito y antiguo Presidente y fundador de la Unión del Pueblo Leonés ofrece su apoyo y el del otro concejal no adscrito al Grupo Popular en el Ayuntamiento de León para presentar una moción de censura al Alcalde con el respaldo, por tanto, de 14 votos.

El ofrecimiento parece que resulta del acuerdo previo entre los concejales no adscritos y el que fuera candidato a Alcalde por el Partido Popular. De forma inmediata se suscitan reacciones positivas en este partido, sobre la base de que la lista popular fue la más votada en las pasadas elecciones municipales, habiendo obtenido 12 concejales, y por el supuesto caso de corrupción que supondría, si se llega a confirmar, la búsqueda por el Partido Socialista de un puesto de trabajo a uno de los concejales no adscritos para que abandonara la política. Desde este partido, sin embargo, se denuncia la vulneración del Pacto Antitransfugismo por parte del Partido Popular al haber llegado a un acuerdo con dos concejales que concurrieron a las elecciones bajo las siglas de la Unión del Pueblo Leonés, que después abandonan para convertirse en concejales no adscritos.

Como es imaginable, las declaraciones cruzadas se prodigan: El concejal no adscrito impulsor del acuerdo para la moción de censura mantiene que, con mediación política, una empresa de gran tamaño le ofreció un trabajo altamente remunerado fuera de León hasta su jubilación; el Alcalde reconoce haber hablado con éste concejal de su futuro profesional; el Presidente de una empresa cotizada en bolsa también llegó a reconocer que recibió en Madrid al concejal no adscrito. Se anuncian querellas y la apertura de una comisión de investigación en las Cortes de Castilla y León, pero, al menos, en los primeros días, sólo el Sindicato de Funcionarios Públicos «Manos Limpias» anunció haber denunciado al Alcalde por el supuesto «intento de soborno-compra» de la voluntad de un concejal del Ayuntamiento de León.

Con estos antecedentes, el día 3 de diciembre se sustanció la moción de censura en una sesión relativamente tranquila en el interior y con muchas personas concentradas en el exterior en apoyo del Alcalde socialista, concentración cuya convocatoria por mensajes enviados mediante teléfonos móviles también fue motivo de declaraciones encontradas. Finalmente, como estaba previsto, el Alcalde fue relevado por el candidato del Partido Popular con el apoyo de 14 concejales frente trece que no respaldaron la moción de censura.

Las circunstancias que rodearon el cambio en el gobierno municipal de León generaron una creciente tensión en las relaciones del principal partido de la oposición con el Partido Popular y la Junta de Castilla y León, llegándose a anunciar por parte del primero la ruptura de relaciones. No obstante el cruce de declaraciones que acompañaron y siguieron al anuncio de la moción de censura, la crisis parece superada, a lo que es posible que haya contribuido la presentación en los días sucesivos de otras dos mociones de censura en dos municipios de la Comunidad que han servido para desalojar a los Alcaldes populares en beneficio de sendos concejales socialistas, también con el apoyo de concejales tráfugas.

Leonesismo. Si por esta expresión se entiende una defensa de la identidad de León, en la que también se reconocen especiales vinculaciones a esa identidad de Salamanca y Zamora, la reivindicación del leonesismo está siendo realizada desde hace años por un partido político, la Unión del Pueblo Leonés, que viene contando en la provincia de León con indudables apoyos, lo que le permite estar representado en las Cortes de Castilla y León y, por supuesto, con mayor o menor influencia o, incluso gobernar, en numerosas entidades locales de la provincia.

Sea por el importante número de votos que mueve el leonesismo, o sea porque realmente este sentimiento está presente en las organizaciones de León de los dos grandes partidos de la Región, el Popular y el Socialista, lo cierto es que en los últimos tiempos, seguramente de forma más intensa cuando se aproximan procesos electorales, los líderes de León de ambas formaciones efectúan declaraciones o, incluso, apoyan o promueven acuerdos en las instituciones locales que gobiernan o en las que están presentes, de indudable carácter leonesista; ejemplo de ello lo constituyen las mociones aprobadas en el Ayuntamiento y en la Diputación de León en el año 2003, de las que ya dimos cuenta en el «Informe Comunidades Autónomas 2003», con referencia a la Fundación Villalar promovida por las Cortes de Castilla y León.

En el año 2004 ha sido el Partido Socialista el que ha dado un paso más en esa dirección. En efecto, precedido por declaraciones de varios dirigentes de este partido en León y, principalmente, de quien era entonces el Alcalde, la delegación de León en el Congreso Regional del PSCL-PSOE, celebrado en julio de 2004, presentó una enmienda a la ponencia marco, cuyo texto, finalmente consensuado, reconoce que la Comunidad de Castilla y León es una realidad plurirregional, cuya aspiración de autogobierno ha de ser contemplada mediante el fortalecimiento de la autonomía de los entes locales, reconocimiento que ciertamente se realiza en unos términos diferentes a los de la enmienda inicial, en la que se abogaba por la elección por sufragio de los órganos de gobierno de León una vez constituido como región integrante de Castilla y León.

Con todo y pese a la fortaleza que, al menos aparentemente, muestra el leonesismo, cabe preguntarse por su futuro, sobre todo si tenemos en cuenta que la Unión del Pueblo Leonés no pasa por sus mejores momentos después de que su fundador haya abandonado el partido e, incluso, haya anunciando la creación de otro de «clara vocación autonomista», que se denominará Partido Autonomista Leonés, hecho al que hay que añadir la pérdida de influencia en el Ayuntamiento de León como consecuencia de la moción de censura del pasado 3 de diciembre, que ha servido para relevar de sus tareas de gobierno a los tres concejales de este partido en beneficio de los dos concejales antiguos militantes de la Unión del Pueblo Leonés, y después concejales no adscritos. Seguramente, hasta la próxima cita electoral, los líderes de los distintos partidos tendrán que recapacitar sobre el sentimiento leonesista para darle un cauce adecuado de expresión.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Procuradores: 82

Presidente: D. José Manuel Fernández Santiago

Composición por Grupos Parlamentarios

Popular: 48 Procuradores

Socialista: 32 Procuradores

Mixto: 2 Procuradores; de los cuales uno forma parte de la Unión del Pueblo Leonés y el otro, después de abandonar esta formación política, pasó a tener la condición de Procurador no adscrito.

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo

Consejerías (hasta el 13 de octubre de 2004):

Presidencia y Administración Territorial: D. Alfonso Fernández Mañueco

Hacienda: Doña María del Pilar del Olmo Moro

Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

Fomento y Portavocía: D. Antonio Silván Rodríguez

Agricultura y Ganadería: D. José Valín Alonso

Medio Ambiente: Doña María Jesús Ruiz Ruiz

Sanidad: D. César Antón Beltrán

Educación: D. Francisco Javier Álvarez Guisasola

Cultura y Turismo: Dña. Silvia Clemente Muncio

Familia e Igualdad de Oportunidades: Dña. Rosa Valdeón Santiago

Consejerías (desde el 13 de octubre de 2004):

Vicepresidencia Primera y Portavocía: Doña María Jesús Ruiz Ruiz

Vicepresidencia Segunda y Consejero de Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

Presidencia y Administración Territorial: D. Alfonso Fernández Mañueco

Hacienda: Doña María del Pilar del Olmo Moro

Fomento: D. Antonio Silván Rodríguez

Agricultura y Ganadería: D. José Valín Alonso

Medio Ambiente: D. Carlos Fernández Carriedo

Sanidad: D. César Antón Beltrán

Educación: D. Francisco Javier Álvarez Guisasola

Cultura y Turismo: Doña Silvia Clemente Municio

Familia e Igualdad de Oportunidades: Doña Rosa Valdeón Santiago

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno: Mayoritario

Partido y número de Procuradores que lo apoyan: Partido Popular, 48 Procuradores.

Composición del Gobierno: Homogéneo, Partido Popular.

Cambios de Gobierno

El 13 de octubre de 2004 el Boletín Oficial de Castilla y León publica los siguientes cambios en el Gobierno de la Comunidad: Doña María Jesús Ruiz Ruiz, que venía desempeñando el cargo de Consejera de Medio Ambiente pasa a ocupar la Vicepresidencia Primera y Portavocía de la Junta de Castilla y León; D. Tomás Villanueva Rodríguez, Consejero de Economía y Empleo, pasa a ocupar, además, la Vicepresidencia Segunda; y D. Carlos Fernández Carriedo es nombrado Consejero de Medio Ambiente.

Investidura, moción de censura y cuestiones de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Interpelación, I 29-I, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de vivienda. En sus

intervenciones, la Procuradora interpelante pone de manifiesto el encarecimiento del precio de la vivienda y las dificultades de acceso a la misma en Castilla y León, haciendo hincapié, además, en el alto número de viviendas vacías que existen en la Comunidad. En sus turnos, el Consejero de Fomento aludió a los dos pilares en que se asienta la política de la vivienda en la Comunidad: El Plan Director de Vivienda y Suelo y el Pacto del Suelo, así como a sus objetivos, que son el incremento de la oferta de viviendas sometidas a algún régimen de protección, el desarrollo y fomento del mercado de alquiler y la rehabilitación de los centros históricos. En esa línea y destacando las pretensiones y resultados de la política de la Administración autonómica se pronunció, en su turno de fijación de posiciones, el Grupo Popular (Sesión Plenaria de 17 de febrero de 2004).

Proposición No de Ley, PNL-I, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León al rechazo de la propuesta incluida en el Pacto para un gobierno catalanista y progresista sobre el Archivo Histórico Nacional, Sección Guerra Civil, de Salamanca. Proposición No de Ley, PNL 128-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, pidiendo a la Junta de Castilla y León que inste al Gobierno de la Nación y al de la Generalitat el mantenimiento de la unidad del Archivo Histórico Nacional, Sección Guerra Civil, de Salamanca. A ambas Proposiciones No de Ley fueron presentadas Enmiendas que contenían una idéntica Propuesta de Resolución, por lo que, sin debate, fue aprobada por asentimiento una Proposición No de Ley acordada por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara en el sentido de instar al Gobierno que surja de las elecciones del catorce de marzo a que respete el acuerdo adoptado por el Patronato del Archivo Histórico Nacional de veintidós de julio de dos mil dos, expresando, además, la firme oposición de la Cámara al deseo del Gobierno de la Generalitat de romper la unidad del Archivo de Salamanca (Sesión Plenaria de 17 de febrero de 2004).

Información de Actualidad sobre relaciones de la Junta de Castilla y León con el Gobierno de la Nación tras las elecciones generales del catorce de marzo. En su intervención el Presidente de la Junta de Castilla y León, después de lamentar el atentado terrorista del once de marzo y de felicitar al Partido Socialista Obrero Español por su triunfo en las elecciones al Parlamento, al igual que hicieron los distintos Portavoces en sus respectivos turnos, manifestó el deseo y compromiso de colaborar lealmente con el nuevo Gobierno que se constituya y la voluntad de exigir el cumplimiento de los proyectos comprometidos con Castilla y León por el Gobierno saliente. El Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto saludó con complacencia el tono reivindicativo del Presidente para con el próximo Gobierno y exhortó a que algunas propuestas de su grupo sean apoyadas en las nuevas circunstancias por el resto de grupos. El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista garantizó su apoyo a los compromisos contenidos en su programa electoral. Por su parte, el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular incidió en lo positivo que ha sido para Castilla y León el Gobierno del Partido Popular en los últimos años, así como en la necesidad de que se ejecuten los proyectos puestos en marcha por el Gobierno saliente y los previstos en el programa electoral con que obtuvo la victoria en las urnas el Partido Socialista el catorce de marzo (Sesión Plenaria de 23 de marzo de 2004).

Interpelación, I 52-I, formulada al Presidente de la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en relación con la financiación de la Comunidad Autónoma. La intervención del interpelante se centra básicamente en dos cuestiones; a saber, la necesidad de encontrar la vía de compensar la severa reducción de recursos procedentes de la Unión Europea debido a la salida de Castilla y León de las Regiones Objetivo 1 y los cambios en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la legislatura que comienza. En su contestación, la Consejera de Hacienda de la Junta de Castilla y León mantiene que las pérdidas derivadas de haber salido del Grupo de Regiones Objetivo 1 por haber alcanzado un PIB medio per cápita superior al 75 % de la media europea se pretende compensar con los mayores ingresos tributarios que proporcione el crecimiento económico de la Comunidad, y en lo referente al cambio del modelo de financiación manifiesta estar dispuesta a discutir sobre el mismo una vez que se conozcan las propuestas del Gobierno central, pese a que el modelo vigente es positivo para la Comunidad. Para fijar posiciones, interviene el Grupo Parlamentario Popular para rechazar que el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas que se apruebe responda a la necesidad del futuro Gobierno de la Nación de recibir determinados apoyos parlamentarios (Sesión Plenaria de 24 de marzo de 2004).

Interpelación, I. 54-I, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de empleo de la mujer. En sus correspondientes turnos, la Procuradora interpelante expresó cifras y datos que, en su opinión, ponían de relieve el fracaso de las políticas de empleo femenino en la Comunidad, a la vez ofreció que también un acuerdo político y social para abordar el problema. En sus intervenciones, el Consejero de Economía y Empleo aludió a los tres Planes Regionales de Empleo aprobados por la Junta de Castilla y León y a las medidas de fomento del empleo femenino previstas en ellos, así como a los avances que se han ido produciendo; por otro lado, aceptó el ofrecimiento realizado sobre un acuerdo político y social pidiendo que fueran concretadas medidas por parte de la interpelante (Sesión Plenaria de 20 de abril de 2004).

Pregunta Oral 158-I, formulada a la Junta de Castilla y León, por el Procurador D. José Miguel Sánchez Estévez del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la opinión acerca de los datos del Ministerio de Trabajo sobre el lugar que ocupa Castilla y León en el número de trabajadores desplazados fuera de la Comunidad en el 2003. Los datos no son buenos para la Comunidad Autónoma de Castilla y León y así lo reconoce el Consejero de Economía y Empleo, pero manifiesta que la tendencia apunta hacia la mejora; en todo caso, pide sensibilidad al nuevo Gobierno de España para que contribuya a resolver el problema (Sesión Plenaria de 20 de abril de 2004).

Proposición No de Ley, PNL 119-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando de la Junta de Castilla y León la elaboración de un Plan Energético de Castilla y León 2004-2008 regulador de la producción de energía de la Comunidad. En la presentación de la Proposición No de Ley el Procurador del grupo parlamentario proponente mantiene que la Comunidad produce energía en abundancia, tanto mediante fuentes convencionales como renovables, pero de una

forma poco ordenada, por lo que aboga por la elaboración de un Plan Energético de Castilla y León que se ajuste a los mecanismos previstos en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad. En sus turnos en contra, en nombre del Grupo Parlamentario Popular el Procurador interviniente puso de manifiesto que en este momento es necesario esperar a que el Gobierno de la Nación fije las líneas maestras de la política energética del país a la vista de las directivas comunitarias que han de ser traspuestas y de las decisiones que han de ser tomadas en relación con el Protocolo de Kioto; por otro lado, la Comunidad Autónoma cuenta con planes específicos referidos a fuentes renovables de energía que se están aplicando. Realizada la votación, la Proposición No de Ley fue rechazada con cuarenta y seis votos en contra y treinta a favor (Sesión Plenaria de 20 de abril de 2004).

Proposición No de Ley, PNL 195-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a la elaboración de una disposición legal que permita la regularización de las instalaciones ganaderas enclavadas en los núcleos urbanos rurales. El fundamento de la Proposición No de Ley es la fijación de un plazo, inicialmente de tres meses, para que la Junta de Castilla y León elabore una disposición que solucione un problema de los municipios rurales que resulta inmemorial, que ni el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas de 1961 ni después la Ley de Actividades Clasificadas de 1993, de Castilla y León, han solucionado. El Grupo Popular presenta una Enmienda de Sustitución en la que se prescinde de la fijación de un plazo, lo que se justifica en que es materialmente imposible dictar una norma que ha de ser debatida con los colectivos interesados e informada por distintas instancias antes de ser aprobada; en turno de réplica presenta una Enmienda Transaccional en la que se emplaza a la Junta de Castilla y León a que en el plazo de un mes presente un documento de trabajo para ser objeto de debate con colectivos, organizaciones y Ayuntamientos. Finalmente se somete a votación la Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, que es rechazada por cuarenta y dos votos en contra y treinta y dos a favor (Sesión Plenaria de 21 de abril de 2004).

Pregunta Oral 201-I, formulada a la Junta de Castilla y León por los Procuradores D. Joaquín Otero Pereira y D. José María Rodríguez de Francisco, relativa a la valoración de la Junta de Castilla y León de la ausencia de instituciones y entidades leonesas en el Patronato de la Fundación Villalar. En sus intervenciones, además de la pregunta que se formula, pide que los esfuerzos que se destinan a la Fundación Villalar sean empleados en la atención de otras necesidades dado que, a juicio del interviniente, la mencionada Fundación no suscita otras adhesiones que las del Partido Popular. En sus turnos, el Consejero de Presidencia y Administración Territorial manifiesta que la Fundación está empezando a trabajar y hay que dejar actuar a sus órganos; para terminar manifiesta que en ella se pretende que tengan cabida todos, también los miembros de la Unión del Pueblo Leonés (Sesión Plenaria de 18 de mayo de 2004).

Interpelación, I. 50-I, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de financiación y cooperación económica con las entidades locales. El interpelante pone de mani-

fiesto la menor financiación de los Ayuntamientos y las Diputaciones de Castilla y León en comparación con la media nacional referida a estas entidades, acusando, además, a la Junta de Castilla y León de opacidad y discrecionalidad en el otorgamiento de subvenciones. En sus intervenciones, el Consejero de Presidencia y Administración Territorial y, en la misma línea en el turno de fijación de posiciones, el Procurador Encabo Ferry, en nombre del Grupo Popular, aluden al progresivo aumento de financiación procedente de la Administración autonómica con que cuentan las entidades locales de la Comunidad, invitando al Partido Socialista a que exprese sus ideas y realice sus propuestas relativas a la financiación local en el seno de la Comisión Tripartita formada para debatir acerca del Pacto Local por los Partidos Políticos, el Gobierno Regional y la Federación Regional de Municipios y Provincias (Sesión Plenaria de 19 de mayo de 2004).

Proposición No de Ley, PNL 222-I, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a la presentación en 2004 del Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de Castilla y León. A la intervención para la presentación de la Proposición No de Ley, le sigue la presentación de una enmienda por parte del Grupo Parlamentario Socialista. En el turno para pronunciarse sobre el contenido de esta enmienda, el Procurador que interviene en nombre del Grupo Parlamentario Popular da lectura de una Propuesta de Resolución respaldada por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara a partir de una enmienda transaccional, por lo que, sin votación, la Propuesta de Resolución queda aprobada por asentimiento (Sesión Plenaria de 19 de mayo de 2004).

Proposición No de Ley, PNL 216-I, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a que proceda, a instancia de las Entidades locales, a la coordinación de los transportes urbanos e interurbanos en las principales aglomeraciones urbanas de la Comunidad. Después de la presentación de la Proposición No de Ley realizada por el Procurador proponente, el Grupo Parlamentario Socialista presenta una enmienda de adición con el objeto de que quede reflejado el compromiso económico de la Junta de Castilla y León en lo que es el objeto de la iniciativa, enmienda que es aceptada por el Grupo Popular, por lo que, sin votación, la Proposición No de Ley, enmendada, es aprobada por asentimiento (Sesión Plenaria de 19 de mayo de 2004).

Pregunta Oral 225-I, formulada a la Junta de Castilla y León por el Procurador D. Antonio Losa Torres, del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a ayudas públicas que han percibido las empresas Antibióticos, S.A. y Vitatene, S.A., ubicadas en León. La pregunta tiene su fundamento en la difícil situación que viene atravesando desde hace años la empresa Antibióticos, S.A. y en la puesta en marcha de una nueva empresa, Vitatene, S.A., también en el sector farmacéutico, dado que ambas, por distintas razones, están siendo apoyadas desde la Junta de Castilla y León. El Consejero de Economía y Empleo, en su contestación, manifiesta su confianza en la solución de los problemas de la empresa Antibióticos, para lo que se está trabajando, aunque no oculta su preocupación (Sesión Plenaria de 15 de junio de 2004).

Moción, M 48-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de empleo juvenil, que es consecuencia de una in-

terpelación que en su día formuló el citado Grupo Parlamentario. La moción de referencia, al igual que la interpelación anterior de que es consecuencia, toma como punto de partida la alta tasa de paro juvenil –el 18,8 % de la población activa de la Comunidad– y en el incumplimiento de la previsión legal que ordena tener aprobado el Plan de Juventud en los seis primeros meses de la legislatura. En su turno, el Grupo Parlamentario Popular anuncia la próxima aprobación del II Plan de Juventud de Castilla y León, en el que se recogerán cuarenta y dos medidas de apoyo y fomento de empleo de los jóvenes, además de otras medidas para facilitar el acceso a la vivienda. Finalmente, la moción fue rechazada por cuarenta y tres votos en contra y treinta a favor (Sesión Plenaria de 15 de junio de 2004).

Moción, M 50-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de financiación y cooperación económica con las entidades locales, consecuencia de la Interpelación formulada por dicho grupo parlamentario. La moción, como cualquier debate en materia de Régimen Local en Castilla y León, tiene como telón de fondo las dificultades financieras que tienen los municipios de la Comunidad para prestar los servicios públicos de cuya gestión son responsables. En este contexto, en la moción se solicita que la Junta de Castilla y León duplique la financiación que aporta a las entidades locales y que la política de transferencias de recursos a éstas se haga de manera transparente, mediante concurrencia y publicidad, y con control parlamentario. En sus turnos, por el Grupo Parlamentario Popular se hace hincapié en que la Junta se va a hacer cargo, en el marco del Pacto Local que se está negociando, de competencias que en la actualidad gestionan las Corporaciones locales sin estar legalmente obligadas a ello (competencias impropias), así como en que las delegaciones y transferencias de competencias se van a efectuar con financiación según los criterios utilizados por el Estado en las transferencias realizadas a Castilla y León. Como resultado de la votación, la moción fue rechazada por cuarenta y tres votos en contra y treinta a favor (Sesión Plenaria de 15 de junio de 2004).

Proposición No de Ley, PNL 285-I y Proposición No de Ley, PNL 286-I, presentadas por el Procurador D. Joaquín Otero Pereira, del Grupo Mixto (Unión del Pueblo Leonés), instando a la Junta de Castilla y León a que reivindique ante el Gobierno central la supresión del peaje de la autopista León-Campomanes, A-66, y del peaje de la autopista León-Astorga. En sus intervenciones, los Procuradores del Grupo Popular y del Grupo Socialista retiraron sendas enmiendas, por lo que ambas Proposiciones No de Ley fueron aprobadas por asentimiento (Sesión Plenaria de 16 de junio de 2004).

Toma en consideración de la Proposición de Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, PRR 1-I, presentada por los Grupos Popular y Socialista. Fruto de las largas negociaciones mantenidas por ambos grupos parlamentarios, la proposición fue aprobada por asentimiento, después de que se adhiriera a la misma el Grupo Mixto, pese a no haber participado en las negociaciones previas; con esta aprobación se inicia la tramitación de la Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (Sesión Plenaria de 16 de junio de 2004).

Debate de la Comunicación de la Junta de Castilla y León sobre política general de la Comunidad Autónoma. La celebración de este debate responde al com-

promiso contraído por el Presidente de la Junta de Castilla y León de realizar anualmente un debate de política general para el control del Gobierno. El Presidente de la Junta de Castilla y León en su turno hizo un balance de la gestión realizada en el año de legislatura, definió las prioridades para el futuro y abordó las cuestiones que, a su juicio, marcan el debate político nacional y europeo, señaladamente, la posición de la Junta de Castilla y León en tres temas: la reforma constitucional, la reforma de los Estatutos de Autonomía y la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. A partir de esta primera intervención, los portavoces de los grupos parlamentarios y el Presidente de la Junta hicieron uso de sus respectivos turnos en un debate que se extendió a lo largo de toda la jornada, finalizando con la votación de las numerosas Propuestas de Resolución presentadas por los tres grupos parlamentarios, de las que sólo fueron aprobadas las realizadas por el Grupo Parlamentario Popular (Sesión Plenaria celebrada el 29 de junio de 2004).

Informe Anual del Procurador del Común correspondiente al año 2003. La exposición realizada por el titular de la Institución tuvo en esta ocasión alguna particularidad en relación a las efectuadas en años anteriores debido al próximo cumplimiento del segundo mandato y, con él, el cese en el cargo. Son destacables, además de las referencias a las actuaciones realizadas en el último año, las propuestas para la regulación de determinadas materias (voluntariado, publicidad institucional...), la propuesta de reforma en otras, tanto autonómicas (Ley de Fundaciones de Castilla y León, Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras...) como estatales (Código Civil, en lo que se refiere a la regulación de la patria potestad), así como su valoración positiva acerca de la colaboración prestadas por las Administraciones públicas. En sus respectivos turnos, los portavoces de los grupos parlamentarios trasladaron al Procurador del Común, sin ninguna reserva, su felicitación por el trabajo desempeñado al frente de la institución desde el mismo momento de su creación (Sesión Plenaria de 21 de septiembre de 2004).

Proposición No de Ley, PNL 318-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a la creación del Observatorio de Empresas de Castilla y León. El objeto de la Proposición No de Ley de referencia obedece a la situación de crisis y deslocalización que viene afectando a algunas empresas en la Región, ante lo cual, se insta la creación de un observatorio con amplia representación de los distintos sectores económicos y sociales de la Comunidad para analizar la situación de las empresas con objeto de prevenir procesos de crisis, deslocalización y desindustrialización de algunas zonas, propuesta que, en su turno en contra, el Grupo Parlamentario Popular manifiesta que no es oportuna, al no afronta la necesidad de impulsar la competitividad de la Comunidad, como única vía para atraer inversiones y evitar la deslocalización empresarial, línea en la que se sitúa la inmediata creación de un Foro para la Competitividad Industrial. Sometida a votación, la Proposición No de Ley fue rechazada por cuarenta votos en contra y veintiocho a favor (Sesión Plenaria de 28 de septiembre de 2004).

Proposición No de Ley, PNL 334-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León el cumplimiento del contrato de

adjudicación de las obras del embalse de Castrovido. Defendida la proposición, en nombre del Grupo Parlamentario Popular se presenta una enmienda de sustitución con el objeto de pedir la ejecución de las obras del pantano de Castrovido de acuerdo con el proyecto actual, es decir con mil cuarenta y cinco metros de altura de cota, determinación que el Ministerio de Medio Ambiente pretende reducir, lo que iría en detrimento de la utilidad del pantano. Sobre esta enmienda se pronuncia negativamente el Procurador que interviene en representación del Grupo Parlamentario Socialista y finalmente la Proposición No de Ley es votada, con el resultado de veintiocho votos a favor, cuarenta y tres en contra y una abstención, por lo que quedó rechazada (Sesión Plenaria de 28 de septiembre de 2004).

Moción, M 57-I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a políticas en relación a la población inmigrante en la Comunidad, consecuencia de la interpelación formulada por dicho grupo parlamentario con anterioridad. La moción contiene dos propuestas: la elaboración de un Plan Regional Integral que aborde al fenómeno de la inmigración en Castilla y León desde todas sus dimensiones, y la constitución de un Foro Regional, en el que las distintas Administraciones públicas, organizaciones sociales y agentes implicados en las políticas de inmigración puedan formular sus propuestas en un diálogo estable y continuo. Frente al contenido de la moción, en su turno en contra, por el Grupo Parlamentario Popular se mantiene que la Comunidad dispone de una Estrategia Regional de Inmigración para Castilla y León, en la que se prevé la creación de un Observatorio de la Inmigración, por lo que la política de la Comunidad en relación con la inmigración ya cuenta con un marco de actuación. Consecuentemente, la moción presentada fue rechazada por cuarenta y dos votos frente a treinta y dos (Sesión Plenaria de 28 de septiembre de 2004).

Interpelación número 62, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de educación. El interpelante centra sus intervenciones en cuestiones concretas, referidas a las distintas fechas en el comienzo del curso en función del tipo de educación, así como en las disfunciones del sistema de transporte, de comedor, en problemas relativos al profesorado interino, estado de los centros docentes... La contestación inicial del Consejero de Educación, atendiendo a lo que considera debe ser una Interpelación relativa a política general en materia educativa, hace referencia a la incidencia de las reformas anunciadas por el Gobierno de la Nación en las Leyes Orgánicas de Calidad de la Educación y de Universidades, contestación que no satisface al interpelante. En su posterior intervención, cerrando el debate, el Consejero se refirió más específicamente a los temas sobre los que versó la Interpelación (Sesión Plenaria de 28 de septiembre de 2004).

Pregunta con Respuesta Oral ante el Pleno PO 267-I, formulada a la Junta de Castilla y León por el Procurador D. Ignacio Robles García, relativa a cuestionario remitido a la Consejería de Educación por el Ministerio de Educación y Ciencia. La pregunta se realiza en el marco del debate suscitado por la voluntad del Ministerio de Educación y Ciencia de reformar la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (Sesión Plenaria de 28 de septiembre de 2004).

Interpelación, I. 44-I, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa al grado de cumplimiento de la Ley de Igualdad

y en especial del apartado de medidas de acción positiva a favor de la mujer en el ámbito económico y laboral. La interpelante mantiene que no está siendo aplicada la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, como, a su juicio, lo demuestra el bajo empleo femenino, incluso decreciente, en la Comunidad. En sus intervenciones, la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, al igual que, en su turno de fijación de posiciones, la Procuradora interviniente en nombre del Grupo Parlamentario Popular, aluden a la especial importancia que tiene el empleo femenino en el III Plan Regional de Empleo, así como a otras acciones que se encuentran previstas en distintos programas e iniciativas que están dando sus resultados (Sesión Plenaria de 18 de octubre de 2004).

Interpelación, I. 65-I, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Mixto, relativa a política general en materia de reindustrialización de las comarcas mineras de la Comunidad desde el inicio del proceso de reconversión. La oportunidad del debate se justifica en la necesidad de hacer un balance ante la próxima conclusión, en 2005, del llamado Plan del Carbón, y en la finalización del plazo previsto por la tercera Ley de actuación minera, aprobada en 2001 por parte de la Junta de Castilla y León. Además del balance, que ofrece distintas interpretaciones en cuanto a los recursos empleados y sus destinos, así como a los objetivos alcanzados en términos de empleo y dotación de infraestructuras, en el debate surgen algunos interrogantes acerca de la aprobación por el Gobierno de la Nación de otro plan que sustituya al de próxima conclusión; no así en lo que se refiere a la aprobación de la cuarta Ley de actuación minera, con una dotación de 180.000.000 de euros, que ya se está tramitando en las Cortes de Castilla y León (Sesión Plenaria de 19 de octubre de 2004).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Después de ocho años de negociaciones entre los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, finalmente se llega a un acuerdo que supone una importante reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, que alcanza a 53 de los 163 artículos del mismo. En Sesión Plenaria de 16 de junio de 2004, por asentimiento de los tres grupos parlamentarios, fue tomada en consideración la proposición de reforma del citado reglamento, que aun se halla en tramitación.

Instituciones similares al Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y otros

Procurador del Común. El Informe Anual del Procurador del Común del año 2003, presentado ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el 21 de septiembre de 2004, tuvo en esta ocasión un tono de despedida de quien desde la puesta en marcha de la institución, ahora hace casi diez años, ha estado al frente de la misma. Su labor, a modo de balance general, fue muy bien valorada por todos los grupos parlamentarios a lo largo de estos años, percepción que se halla en la línea de la que seguramente tengan la mayoría de los ciudadanos de Castilla y León.

De su comparecencia última ante la Cámara legislativa es destacable la reivindicación de una ampliación de las funciones del Procurador del Común en relación con otras instituciones y entidades del sector público de la Comunidad que ahora son ajenas a su actividad supervisora, tales como a los organismos, entidades de derecho privado, fundaciones y empresas públicas e, incluso, a la actividad administrativa de las Cortes de la Comunidad.

El número de quejas recibidas a lo largo de 2004 ha sido de 2334, muy similar al de años anteriores, número al que hay que añadir las actuaciones iniciadas de oficio. Por provincias, León ha sido la que ha generado más quejas -un 25 %-; seguida de Valladolid -un 13 %-; y de Burgos y Palencia -un 10 %-; lo que pone una vez más de manifiesto que el hecho de radicar la institución en León es un factor determinante para el conocimiento y utilización de sus servicios por los ciudadanos de la provincia, cómputo al que, por cierto, hay que añadir las quejas procedentes de El Bierzo -un 5 %-; en el lado opuesto, Soria ocupa el último lugar con un 4% de las quejas totales presentadas en 2004 ante el Procurador del Común. Por áreas, como en años anteriores, la correspondiente a Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, Bienes, Servicios Municipales y Tráfico es la que reúne un mayor número de quejas, más de cuatrocientas, seguida de Fomento, con casi trescientas cincuenta, a continuación Justicia e Interior, con más de doscientas cincuenta, y Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud, con poco más de doscientas quejas; en orden decreciente se sitúan las áreas de Función Pública; Medio Ambiente; Industria, Comercio y Empleo; Sanidad y Consumo; Hacienda; Agricultura y Ganadería; y Cultura, Turismo y Deportes.

Consejo Económico y Social. Durante el año 2004, el Consejo Económico y Social ha desplegado una actividad que ha permitido la emisión de diversos informes. De ellos destacamos el realizado a Iniciativa Propia sobre las Mujeres en el Medio Rural en Castilla y León, además de otros que sobre distintos aspectos socio-económicos, también a iniciativa propia, se hallan en curso de realización. En la categoría de informes previos ha emitido trece, de los que algunos se refieren a anteproyectos de ley y otros a proyectos de decreto; de los primeros, subrayamos los evacuados en relación con los Anteproyectos de la Ley de Mediación Familiar y de la Ley de la Viña y el Vino; de los segundos, los referidos a los Proyectos de Decretos por el que se aprueba el Reglamento de la Prestación de Ingresos Mínimos de Inserción y por el que se crea y regula la Reserva de Viviendas Vacías para alquiler (REVIVAL) de Castilla y León. Finalmente, hay que dar cuenta de la emisión del Informe sobre la Situación Económica y Social en Castilla y León en 2003, así como de la Memoria de Actividades de ese mismo año.

Consejo Consultivo. Instalado aun de forma provisional en Valladolid, a la espera de disponer de la sede definitiva en Zamora, el Consejo Consultivo de Castilla y León ha desarrollado durante 2004 su actividad con absoluta normalidad tras su reciente creación. Los informes emitidos superan la cifra de setecientos. De ellos catorce se han referido a anteproyectos de ley, algunos de ellos convertidos en leyes durante el año 2004, y otros aun se hallan en trámite parlamentario; un segundo bloque de informes han sido los evacuados sobre proyectos de decreto, en total veintinueve; al igual que en el caso de los informes

emitidos sobre anteproyectos de ley, algunos de los proyectos de decreto ya han sido aprobados (recuérdense a estos efectos, por ejemplo, las leyes de creación de varios colegios profesionales, o la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2005, o la Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, de «acompañamiento» a la anterior, así como, algunos Decretos aprobados en 2004, tales como el que regula la Obra Social de las Cajas de Ahorro, el que crea y regula la Reserva de Viviendas Vacías para alquiler (REVIVAL) de Castilla y León, o el que regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios, Decretos que, al igual que las Leyes citadas, han sido objeto de consideración con anterioridad).

Cuantitativamente, el mayor número de expedientes sobre los que se ha pronunciado el Consejo Consultivo hacen referencia a la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados por la fauna salvaje, en el ámbito escolar, por el estado de la carretera, en el ámbito sanitario... que en total suman más de seiscientos informes. Finalmente, además de algunos otros informes emitidos en materia de régimen local, hay que destacar, dentro de las llamadas «Consultas facultativas», el informe solicitado por la Junta de Castilla y León acerca de «las posibles vías de ampliación de las facultades y competencias previstas en el Estatuto de Autonomía en materia de recursos y aprovechamientos hidrográficos», el cual acoge la idea de que la Comunidad puede fundadamente asumir nuevas competencias en la materia, teniendo en cuenta que la casi totalidad de la Cuenca del Duero está situada en territorio de Castilla y León.

Consejo de Cuentas. Constituido en el año 2003, durante el año 2004 ha estado dedicado fundamentalmente a la planificación de actividades y dotación de recursos humanos y materiales para el ejercicio de sus funciones. La Mesa de las Cortes de Castilla y León, mediante Resolución de 17 de marzo de 2004, aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, y, conforme con esta norma, el Pleno del Consejo elaboró y sometió a aprobación de las Cortes de Castilla y León el Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio de 2004 del Consejo de Cuentas, plan que fue aprobado por Resolución de la Presidencia de las Cortes de 20 de octubre de 2004. De acuerdo con este plan, el comienzo de la actividad de dicha institución se produjo en el último trimestre del año 2004, por lo que las cuentas del año 2003 de las entidades sujetas a su fiscalización ya han tenido que ser remitidas al Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Consideraciones generales

Sin duda alguna, el hecho más relevante del año 2004 en Castilla-La Mancha ha sido el cambio en la Presidencia de la Junta de Comunidades. Desde 1983, y de forma ininterrumpida, José Bono había presidido el Gobierno autonómico, siendo así, hasta ahora, el único Presidente investido por unas Cortes elegidas directamente por el pueblo, de acuerdo con las previsiones estatutarias. En este año 2004, y como consecuencia de la dimisión de Bono motivada por su aceptación del cargo de Ministro de Defensa del Gobierno central, se ha producido el primer relevo en la cabeza del Ejecutivo regional, que ha pasado a ocupar José María Barreda, hasta ese momento Vicepresidente del Consejo de Gobierno.

La Presidencia de Barreda mantiene, como es lógico, parte de los elementos y líneas programáticas básicas propias del anterior Gobierno, del que el mismo Barreda formaba parte, y algunos de cuyos Consejeros se mantienen. Pero también son apreciables el carácter y la personalidad del nuevo Presidente, cuya imagen y formas son bien diferentes a los de Bono. El anterior Presidente siempre ha tenido un particular carisma, y ha dejado su peculiar impronta en la Comunidad, mientras que Barreda posee quizá una personalidad y una imagen menos marcada y más seria. En cualquier caso, este cambio ha marcado toda la actividad del año en la Comunidad.

En primer lugar, por el cambio producido en la propia composición del Gobierno y la Administración regional, que afecta tanto al número y estructura de las diversas Consejerías, como a las personas titulares de algunas de ellas. Hay que tener en cuenta que, junto a Bono, otros Consejeros de la Comunidad han pasado a ocupar altos cargos dependientes de la Administración estatal, lo que ha obligado a ciertos reajustes en el Gobierno, si bien otros Consejeros mantienen su cargo en el nuevo Ejecutivo, sin que pueda hablarse de una modificación radical en la composición del Gobierno autonómico.

En segundo lugar, la nueva Presidencia autonómica coincide con el cambio de signo político en el Gobierno central, de manera que ambos Ejecutivos vuelven a estar en manos del mismo partido, después de ocho años. Ello se ha traducido en unas relaciones más fluidas entre los Gobiernos, que se han manifestado en diversos encuentros entre los responsables políticos de ambos ejecutivos para tratar temas de interés común, así como en el desistimiento del Estado en un conflicto de competencias planteado en su día frente a un decreto autonómico.

Sin embargo, esas mejores relaciones con el Gobierno central no han impedido la defensa de lo que el Ejecutivo autonómico considera que son los intereses

propios de la Comunidad, siguiendo así una línea que fue frecuente en los Gobiernos presididos por Bono. Este año, las principales tensiones con el Gobierno central se han referido a la cuestión del agua y los trasvases, aspecto éste en el que podría decirse que las relaciones con el Gobierno central han empeorado. En efecto, Castilla-La Mancha apoyó en su día el Plan Hidrológico Nacional, y la derogación de éste por el nuevo Gobierno socialista del Estado ha supuesto que el trasvase Tajo-Segura se mantiene prácticamente como la única gran obra de este tipo, al no llevarse a la práctica el trasvase del Ebro. Por ello, a lo largo del año 2004 el Gobierno autonómico ha pasado de la habitual defensa genérica del agua y la impugnación o rechazo puntual de alguno de los trasvases acordados, al anuncio de una reforma estatutaria para asegurar la participación autonómica en las decisiones que afecten a la materia, y la exigencia de la paralización definitiva del trasvase Tajo-Segura.

En fin, también pueden destacarse en este panorama general los preparativos para la celebración, durante el año 2005, del IV Centenario de la publicación de la primera parte del Quijote, y la celebración de los congresos regionales de los partidos políticos con representación en las Cortes de Castilla-La Mancha.

Cambio en el Gobierno autonómico, continuidad en las grandes políticas, relaciones menos conflictivas con el Estado y defensa del agua de la Comunidad son, por tanto, los ejes centrales del año 2004 en Castilla-La Mancha, como analizaremos con más detalle en los apartados correspondientes de esta crónica.

Actividad normativa

La actividad legislativa de las Cortes de Castilla-La Mancha no ha sido especialmente significativa durante el año 2004. Han sido aprobadas doce leyes, frente a las quince de 2003, o a las veinticinco del año 2002. Pero hay que tener en cuenta, además, que seis de las doce leyes han tenido el mismo objeto: la aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población, según las previsiones de la modificación de la Ley de bases del Régimen Local producida el año anterior, a las cinco capitales de provincia y a Talavera de la Reina. Descontando estas seis leyes, y la obligada Ley de Presupuestos para 2005, quedan otras cinco leyes de desigual trascendencia, pero que en dos casos suponen modificación de leyes anteriores.

En cuanto a la actividad normativa de rango infralegislativo, lógicamente más numerosa, puede destacarse por su relevancia la nueva organización de la Administración regional, los reglamentos de desarrollo de la Ley del Suelo, o los Decretos que regulan la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, o los horarios de las oficinas de farmacia, entre otros. Pasamos a comentar la normativa más destacada del año, clasificada en los distintos ámbitos materiales.

Normas institucionales

Grandes Ciudades. Como es sabido, ésta es la expresión comúnmente utilizada para referirse a los municipios a los que les resulta aplicable el régimen de

organización previsto para los municipios de gran población en el título X de la Ley de Bases de Régimen Local, según redacción dada por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Según las previsiones de esta ley, para que los municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma que no superen los 175.000 habitantes (caso de las cinco capitales provinciales de Castilla-La Mancha), o los municipios que superen los 75.000 habitantes sin alcanzar los 250.000 (supuesto de Talavera de la Reina) puedan acogerse a este régimen de organización, es necesario que así lo decida la Asamblea legislativa a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

De acuerdo con estas previsiones, y tras la referida iniciativa de los Ayuntamientos, en diciembre de 2004 las Cortes de Castilla han aprobado las leyes números 6 a 11 del año 2004, todas ellas de 21 de diciembre, que permiten la aplicación del citado régimen de organización, respectivamente, a Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Talavera de la Reina, Cuenca y Toledo.

Nueva estructura de la Administración regional. El cambio en la Presidencia del Gobierno autonómico ha venido acompañado de una nueva estructura de la Administración, según las previsiones del Decreto 55/2004, de 30 de abril. Se establecen ahora catorce consejerías, frente a las trece existentes anteriormente (si bien dos de ellas, Relaciones Institucionales y Presidencia, están encuadradas en la Presidencia de la Junta). Desaparece la Vicepresidencia, el Consejero Portavoz del Gobierno (sus funciones serán asumidas por el titular de la Consejería de Presidencia), y la Consejería de Ciencia y Tecnología como Consejería independiente (sus competencias se desglosan entre la de educación y Ciencia, y la de Industria y Tecnología). En cambio, aparecen como nuevas Consejerías las de Relaciones Institucionales, Vivienda y Urbanismo, y Trabajo y Empleo.

La nueva distribución ha conllevado, como es lógico, la aprobación de varios decretos para la reordenación de la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Presidencia de la Junta (Decreto 82/2004, de 11 de mayo) y de algunas de las Consejerías: Economía y Hacienda (Decreto 83/2004, de 11 de mayo); Administraciones Públicas (Decreto 85/2004, de 11 de mayo); Educación y Ciencia (Decreto 88/2004, de 11 de mayo); Industria y Tecnología (Decreto 89/2004, de 11 de mayo); Vivienda y Urbanismo (Decreto 90/2004, de 11 de mayo); Obras Públicas (Decreto 91/2004, de 11 de mayo); Trabajo y Empleo (Decreto 92/2004, de 11 de mayo); Medio Ambiente (Decreto 93/2004, de 11 de mayo, si bien con anterioridad se había reformado su estructura por Decreto 11/2004, de 10 de febrero); Cultura (180/2004, de 18 de mayo).

También en este ámbito, puede citarse el Decreto 226/2004, de modificación del Decreto 1/2002, de 8 de enero, de estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y periféricos del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (Sescam), que crea las Gerencias de Área como nuevo órgano periférico diferenciado.

Colegios Profesionales. Se ha creado el Colegio oficial de Educadores Sociales de Castilla-La Mancha por Ley 2/2004, de 1 de abril, que agrupará a los Diplomados universitarios en Educación Social que ejerzan la profesión en la Comunidad. Igualmente se han creado varios Consejos regionales de Colegios

Profesionales: Médicos (Decreto 28/2004, de 16 de marzo); Procuradores (Decreto 29/2004, de 16 de marzo); e Ingenieros Técnicos Industriales (Decreto 277/2004, de 23 de noviembre).

Normas sobre la actividad social y económica

En este ámbito encontramos una amplia normativa durante el año 2004, si bien sólo en dos casos aprobada a mediante normas con rango de ley. Las novedades jurídicas en este sector abarcan las más diversas materias, como agricultura, comercio minorista, suelo, sanidad y bienestar social, o educación.

Agricultura y Desarrollo Rural. La Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y el Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha, es quizá una de las leyes de más trascendencia aprobadas en 2004. Su objetivo fundamental es la defensa del mundo rural y agrario, potenciando un modelo de explotación y de agricultor acorde con las características específicas del sector en la Región, fomentando el redimensionamiento y la reestructuración de las explotaciones. La Ley añade a la categoría de «explotación agraria prioritaria», prevista en la legislación estatal, las de «explotación agraria de carácter singular» (que pretende proteger especialmente la agricultura en zonas de montaña o con limitaciones medioambientales, la agricultura ecológica y la gestión forestal y medioambiental), y la «explotación agraria preferente», destinada a proteger, entre otras, las explotaciones agrarias cuyo titular sea mujer, agricultor joven, o agricultor inmersos en procesos de reestructuración, mejora o modernización. La Ley establece determinadas ayudas económicas y beneficios fiscales para estas explotaciones. Por otro lado, se crea el Registro General de Explotaciones. En cuanto al desarrollo rural, se regula la cooperación local y se crean los Grupos de Desarrollo Rural, asociaciones sin ánimo de lucro cuyo objetivo es la aplicación de un programa de desarrollo rural mediante la cooperación. Se dispone igualmente una amplia regulación de las obras y mejoras territoriales de interés agrícola, así como de las actuaciones en materia de regadíos.

Comercio Minorista. La Ley 1/2004, de 1 de abril, modifica la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha, en varios aspectos de cierta trascendencia. En primer lugar, en la regulación de los Grandes Establecimientos Comerciales, alterando la extensión mínima de venta y exposición requerida para la consideración de gran establecimiento, que antes era en todo caso de 2000 metros cuadrados, y ahora pasa a establecerse de forma escalonada en función de la población del municipio, de manera que esos 2000 metros cuadrados se exigen sólo para los grandes establecimientos ubicados en municipios con población igual o superior a los 25001 habitantes; en municipios con población entre 10001 y 25000 se considerarán grandes establecimientos los que superen los 1000 metros cuadrados como superficie útil para venta y exposición; y en los municipios con población igual o inferior a los 10000 habitantes serán grandes establecimientos los que superen los 750 metros cuadrados.

Por otro lado, se modifican los criterios y plazos para la caducidad de la licencia comercial específica, y la regulación de los requisitos y documentación para

la solicitud de esta licencia. La ley establece los requisitos mínimos de superficie y número de plazas de aparcamiento para la obtención de la licencia, y se dispone el silencio negativo para las solicitudes de licencia.

Por último, se modifica el tipo de ventas a distancia sometido a autorización de la Administración autonómica, para evitar el posible vacío que se producía con la anterior regulación, que comprendía sólo las ventas a distancia en las que la propuesta de contratación se difundiera sólo por medios que abarcasen el territorio de la Comunidad Autónoma. El nuevo criterio para el sometimiento a esta autorización es que el domicilio social de la empresa vendedora esté en el territorio de la Comunidad, con independencia de que la propuesta de contratación se difunda por el territorio de otras Comunidades.

Suelo y Urbanismo. Han de destacarse dos importantes Reglamentos de desarrollo de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

En primer lugar, el Decreto 242/2004, de 27 de julio, aprueba el Reglamento de Suelo Rústico. La trascendencia de esta regulación puede apreciarse si se tiene en cuenta que Castilla-La Mancha posee cuatro millones setecientas mil hectáreas de tierras agrarias, ocupando por este concepto el tercer lugar entre las Comunidades españolas. Los pilares esenciales de este Reglamento son la consideración del suelo rústico como recurso estratégico de primer orden, y el principio de la integración ambiental en la toma de decisiones, buscando la coordinación interadministrativa en la materia. El Decreto define suelo rústico y delimita sus distintas categorías, desarrolla los derechos y deberes de los propietarios, regula la ordenación territorial y urbanística sobre suelo rústico, así como otras actuaciones de ejecución sobre el mismo, usos, actividades y actos admitidos. Se contiene una regulación específica de las instalaciones hoteleras y hosteleras, para fomentar el turismo de calidad en el medio rural.

Por su parte, el Decreto 248/2004, de 4 de junio, aprueba el Reglamento de Planeamiento, que desarrolla una parte de la Ley de gran trascendencia. El mismo contiene una regulación de los Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística, así como el desarrollo de la clasificación del suelo establecida en la Ley (urbano, urbanizable y rústico), distinguiendo los municipios con o sin Plan de Ordenación Municipal. El Decreto regula también la innovación de la ordenación territorial y urbanística, así como la tramitación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística.

Sanidad y Bienestar Social. Pueden destacarse varias normas de trascendencia. En primer lugar, el Decreto 1/2004, de 13 de enero, de modificación del Decreto 9/2003, de 28 de enero, de tiempos máximos de respuesta, prestaciones garantizadas, tarifas y abono por gastos de desplazamiento en atención primaria especializada de Castilla-La Mancha, que, atendiendo a las previsiones de la Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada, actualiza para el año 2004 los tiempos máximos de respuesta, procede a una reducción sensible (un 33%) de los plazos establecidos en el decreto anterior, aplicable durante el año 2003, pues reduce de 180 a 120 días el plazo máximo en intervenciones quirúrgicas garantizadas, de 60 a 40 días en consultas de atención especializada garantizadas, y de 30 a 20 días para pruebas diagnósticas garantizadas.

Hay que referirse también al Decreto 227/2004, de 22 de junio, de horarios, servicios de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia y botiquines, que incide en un sector muy sensible en la Región, que se viene transformando de forma acelerada y apreciable tras las últimas regulaciones autonómicas, que permitieron un significativo aumento del número de oficinas de farmacia. En cuanto a los horarios mínimos, se parte de un mínimo oficial de siete horas diarias de apertura de lunes a viernes, y tres en la mañana del sábado, si bien excepcionalmente el Delegado Provincial de la Consejería de Sanidad puede autorizar la reducción del número de oficinas abiertas en sábado, o la reducción del horario mínimo oficial hasta un 20% del horario semanal. En cuanto a los servicios de urgencia diurnos y nocturnos, el Decreto dispone turnos rotatorios en los que han de participar todas las oficinas de farmacia. El Decreto regula igualmente los criterios de presencia y actuación profesional, así como los turnos de vacaciones (que podrán alcanzar hasta treinta días, y deben solicitarse al Delegado Provincial de Sanidad), los botiquines, y las comunicaciones de las autorizaciones.

También puede citarse, en el ámbito de la salud, el Decreto 273/2004, de 9 de noviembre, sobre prestación de atención dental a la población de Castilla-La Mancha con edades comprendidas entre 6 y 15 años, que aprueba el Programa de Atención Dental Infanto-juvenil (PADI), cuya implantación se producirá de forma gradual, y que comprenderá la revisión de la salud bucal, los tratamientos dentales básicos, los tratamientos de urgencias bucodentales, los tratamientos dentales especiales, y la ortodoncia para determinadas situaciones clínicas.

En fin, en este ámbito puede mencionarse por último el Decreto 281/2004, de 10 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de los Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física de Castilla-La Mancha, que regula el régimen jurídico y la tipología de los Centros integrados en la Red Pública de Castilla-La Mancha, así como los requisitos generales de ingreso.

Educación. Quizá la norma más polémica del año haya sido el Decreto 22/2004, de 2 de marzo, de admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha, que sustituye a la regulación anterior en la materia, procedente del año 2000, buscando simplificar los trámites y mejorar la transparencia del procedimiento de admisión, y estableciendo un procedimiento informático de baremación. Hay que destacar el nuevo baremo de los criterios legales, que da a la proximidad del domicilio un peso sensiblemente superior a cualquier otro criterio: hasta 10 puntos por el domicilio familiar, 8 por el domicilio laboral. La existencia de hermanos en el centro puede alcanzar hasta seis puntos, pero un solo hermano conlleva tres puntos. Por renta per cápita se puede adjudicar un solo punto, al igual que por discapacidad, enfermedad crónica o familia numerosa. Por expediente académico, en el caso de enseñanzas no obligatorias, hasta dos puntos. El Decreto se refiere también a la delimitación de las áreas de influencia.

Esta norma ha generado cierta polémica y el rechazo de algunos centros concertados, habiendo sido objeto (junto a la Orden de 12 de marzo de desarrollo del mismo) de varias impugnaciones, por parte entre otros de la Federación de Religiosos de Enseñanza de Castilla-La Mancha, y del Centro de iniciativas para la Formación Agraria, que han culminado con la declaración de la inconstitucio-

alidad de varios artículos del Decreto, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en dos sentencias de 10 de noviembre de 2004, si bien las mismas han sido recurridas al Tribunal Supremo por el Ejecutivo regional, con el apoyo expreso de las Cortes de Castilla-La Mancha. Los aspectos declarados inconstitucionales se refieren a la insuficiente participación de los centros concertados en el proceso de admisión de alumnos, que vienen a quedar básicamente en manos de los Consejos de Escolarización, y a la imposición a los centros concertados de la enseñanza mixta, sin posibilidad de establecimientos separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino.

Dentro del ámbito educativo puede destacarse además el Decreto 268/2004, de 26 de octubre, de asociaciones de madres y padres de alumnos y sus federaciones y confederaciones en los centros docentes que imparten enseñanzas no universitarias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que regula los fines y actividades de estas asociaciones.

Vivienda. El Decreto 3/2004, de 20 de enero, de régimen jurídico de las viviendas con protección pública, desarrolla la Ley 2/2002, de 7 de febrero, regulando las diversas categorías de viviendas con protección pública, que son las viviendas de protección oficial, las que se declaren expresamente protegidas, y las de precio tasado. También se regula la calificación y/o declaración de las viviendas con protección pública, su régimen de uso, y las condiciones subjetivas de acceso a una vivienda con protección pública en función de los ingresos familiares. Se prevé también un precio máximo de venta en primera transmisión para las viviendas protegidas, en función de su categoría, y una renta máxima de las viviendas en alquiler. Este Decreto contiene igualmente normas sobre las viviendas promovidas por la Junta de Comunidades, y sobre los sistemas de acceso y cesión de las mismas, estableciendo las condiciones de adjudicación. Se dispone la reserva obligatoria en todas las promociones de la Junta, de un porcentaje para personas con discapacidad (no inferior al 3%, y al menos una vivienda por unidad de promoción), y para los jóvenes (un 30 % en las promociones genéricas), aparte la posibilidad de otro tipo de reservas.

Otros. Puede mencionarse el Decreto 247/2004, de organización, composición y funcionamiento del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo o, en materia de investigación científica y tecnológica, el Decreto 274/2004, de 9 de noviembre, por el que se establecen normas para la coordinación de bases reguladoras de subvenciones en el ámbito de la investigación científica e innovación tecnológica, y el Decreto 283/2004, de 21 de diciembre, por el que se regula la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología.

Normas de carácter tributario, financiero o económico

Presupuestos. La Ley 12/2004, de 23 de diciembre, aprueba los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2005, que ascienden a 6.769.477.500 euros, un 3,8% más que el año anterior. Los ejes principales de los Presupuestos son el desarrollo del capital físico, tecnológico y humano, recogiendo las líneas estratégicas del Pacto por el desarrollo y la competitividad. Como grandes políticas que vienen reflejadas en los mismos, pueden

destacarse la sanidad y los servicios sociales. En fin, en los Presupuestos tienen cabida las diversas actividades culturales, turísticas y promocionales que se llevarán a cabo en 2005 con motivo del cuarto centenario del Quijote. En 2004 no se ha aprobado ninguna «Ley de Acompañamiento» a los Presupuestos.

Debe destacarse también la Ley 5/2004, de 18 de mayo, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 117240,68 euros para sufragar los gastos de las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 25 de mayo de 2003.

Por su parte, el Decreto 241/2004, de 27 de julio, dispone la creación de Deuda Pública durante 2004 y 2005, amortizable, hasta el importe de cien millones de euros. Los recursos obtenidos por la misma se destinarán a la financiación de las inversiones previstas en la Ley de Presupuestos Generales de la Junta para el año 2004.

Normas tributarias. La Ley 3/2004, de 1 de abril, modificó la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en lo relativo al tipo tributario aplicable a los casinos de juego. La regulación de la Ley de 2003 permitía aplicar el tipo reducido para la determinación de las cuotas devengadas durante los diez primeros años desde el inicio de la actividad; la nueva regulación permite aplicar ese tipo durante todo el período al que se extienda la autorización inicial o su renovación automática de acuerdo con la legislación del Juego de Castilla-La Mancha. La reforma obedece a la finalidad de facilitar el establecimiento de casinos de juego en zonas de especial interés turístico para la Región.

El Decreto 36/2004, de 6 de abril, desarrolla la Ley de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos, de 1998, que resultaba necesario en parte debido a la reforma de ésta, llevada a cabo por Ley 6/2003, de 13 de marzo. Sin embargo, se ha considerado preferible llevar a cabo conjuntamente todo el desarrollo reglamentario.

El Decreto 44/2004, de 20 de abril, establece el régimen jurídico de los precios públicos satisfechos por la prestación de servicios en Centros de Atención a la Infancia.

Otros. El Decreto 285/2004, de 28 de diciembre, sobre anticipos de caja fija y pagos a justificar, con la doble finalidad de avanzar en la gestión económico-financiera de los fondos públicos, y racionalizar los procedimientos. El Decreto 6/2004, de 27 de enero, aprobó el Reglamento de máquinas de juego de Castilla-La Mancha, en desarrollo parcial de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego en Castilla-La Mancha, sin apartarse demasiado de la regulación anterior, aprobada en 1998. El Decreto 13/2004, de 17 de febrero, modifica el Decreto 91/2003, de 3 de junio, de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones y ayudas públicas, añadiendo la exigencia, en las solicitudes de subvenciones o ayudas, de una declaración sobre el domicilio fiscal y sobre la localización de la inversión o actividad subvencionable, al tiempo que se establece con carácter general que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones y ayudas públicas exigirán que los beneficiarios de las mismas tengan su domicilio fiscal en Castilla-La Mancha. En fin, el Decreto 9/2004, de 3 de marzo, establece las cuantías para indemnizar a ex presos y

represaliados políticos, que padecieron privación de libertad por período superior a tres meses e inferior a tres años, incluidos en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de Amnistía (el anterior Decreto 31/2002, de 26 de febrero, sólo fijaba las cuantías de la indemnización para las penas superiores a tres años); las cuantías ahora establecidas oscilan desde los 600 hasta los 5000 euros, en función del tiempo de privación de libertad.

Relaciones con el Estado y conflictividad jurídica

El cambio de signo político del Gobierno central ha motivado una reducción de la conflictividad jurídica con el Estado, al tiempo que se ha mantenido una relación más fluida con el Ejecutivo central, manifestada en una serie de encuentros o entrevistas para el tratamiento de diversos temas.

Conflictos. Por lo que se refiere a la conflictividad jurídica ante el Tribunal Constitucional, puede destacarse que todos los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno autonómico han tenido como objeto de impugnación leyes aprobadas durante la última legislatura de mayoría popular en las Cortes Generales, sin que se hayan iniciado durante el año conflictos de competencias promovidos por el Gobierno autonómico. A la inversa, ni el nuevo Gobierno central ni su Presidente han impugnado norma alguna de Castilla-La Mancha por vía de recurso o de conflicto de competencias. Incluso el Abogado del Estado desistió en el conflicto positivo de competencia número 2122-2000, promovido en su día por el Gobierno de la Nación en relación con determinados preceptos del Decreto de la Junta 54/2000, de 21 de marzo, sobre el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre, BOE de 19 de octubre de 2004), lo que puede enmarcarse dentro de la política general ejercida por el nuevo Gobierno Central de retirada de algunos de los recursos y conflictos planteados por el Ejecutivo anterior frente a normas autonómicas.

En cambio, el Ejecutivo de Castilla-La Mancha no ha desistido en ninguno de los trece recursos o conflictos que tiene planteados frente a leyes del Estado, habiéndose anunciado expresamente que no se retiraría el recurso frente a la Ley de Estabilidad hasta no ver en qué se concretaba la anunciada reforma de la misma.

De esta forma, sólo hay que reseñar en 2004 los nuevos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha contra algunas de las últimas leyes estatales aprobadas a finales de 2003: Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (recurso 933-2004, admitido a trámite por providencia de 9 de marzo de 2004, BOE de 22 de marzo de 2004); art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (recurso 2123-2004, admitido a trámite por providencia de 27 de abril de 2004, BOE de 18 de mayo de 2004), y Disposición Final Segunda, apartado 2, de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino (recurso 2295-2004, admitido a trámite por providencia de 27 de abril, BOE de 18 de mayo de 2004). También hay que destacar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2003, de 20 de marzo, de Modulación de Ayudas Agrarias en Castilla-La Mancha (que había

sido impugnada por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad número 5175-2003), llevado a cabo por Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 2004 (BOE de 24 de enero de 2004).

Relaciones con el Estado. Puede mencionarse en primer lugar el doble relevo producido en la Delegación del Gobierno en la Comunidad. En febrero era nombrado Jaime Lobo en sustitución de Encarnación Naharro (esta última encabezaría la lista al Congreso por la provincia de Albacete); y en abril, a raíz del cambio en el Gobierno central, era designada Carmen Valmorisco, que había sido Consejera de Administraciones Públicas en la pasada legislatura.

Sigue pendiente la transferencia de las competencias en materia de Administración de Justicia, mientras el Consejo de la Abogacía y otros sectores afectados han venido reclamándolas durante el año 2004.

Por lo demás, han sido varios los encuentros entre el nuevo Presidente Barreda y miembros del Gobierno central: en mayo se entrevistó en Toledo con el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, con el de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, y con la Ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona; y el 19 de julio con el Presidente Zapatero en el Palacio de la Moncloa, en una reunión en la que el agua y los trasvases, así como algunas infraestructuras, ocuparon un papel protagonista.

También es de destacar la reunión de Barreda con el Presidente de Murcia, el día 28 de julio en el Palacio de Fuensalida, igualmente con el trasvase como telón de fondo. Y, sobre todo, la asistencia del Presidente a la histórica Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el día 28 de octubre en el Senado, foro en el que la intervención de Barreda volvió a centrarse una vez más en el agua, planteando la necesidad de reformar los órganos de gestión hidráulica para dar una mayor participación a las Comunidades Autónomas en los mismos.

El agua. Y es que, en efecto, el tema del agua y los trasvases ha sido central todo el año, constituyendo sin duda el principal motivo de reivindicación para la Comunidad, y prácticamente el único punto en el que ha habido discrepancias significativas con el nuevo Gobierno central, de tal manera que el tono y el alcance de las exigencias autonómicas ha ido creciendo a lo largo del año, sobre todo a partir del anuncio de la derogación del Trasvase del Ebro. Ya en marzo se anunciaba que el Gobierno regional llevaría a los tribunales las concesiones de agua del Trasvase Tajo-Segura para zonas regables en Murcia y Alicante, y a finales de mes se expresó la oposición contundente de la Junta al trasvase de 114 hectómetros cúbicos de la cabecera alta del Tajo, autorizado por la Comisión de explotación del acueducto Tajo-Segura. En abril, la Junta impugnó las tarifas para el aprovechamiento del trasvase, acordadas por el Gobierno del PP el día 30 de enero.

Pero lo más significativo es la radicalización paulatina de las posiciones de la Junta frente a la alternativa al Plan Hidrológico ofrecida por el nuevo Gobierno socialista de Madrid. En abril el Gobierno regional afirmaba que los intereses de Castilla-La Mancha estaban blindados en la alternativa al PHN; en mayo, la ministra Narbona señalaba que Castilla-La Mancha tenía garantizados todos los compromisos que el Plan Hidrológico Nacional establecía para ella; y en junio, una vez aprobada la modificación de dicho Plan, el Ejecutivo regional reiteraba

que Castilla-La Mancha no se vería perjudicada. Ya en julio, el Presidente regional afirmaba que no se aceptaría que saliera el agua de la Región sin que antes se hicieran las obras comprometidas, así como que el trasvase «está fuera de plazo y también fuera de lugar en el tiempo», de manera que la Región no cedería más agua porque «la necesita toda», mientras que para Murcia es un recurso que le es «ajeno y lejano» (La Tribuna, 29-7-2004). A partir de ese momento, el Ejecutivo regional pasó a defender abiertamente y con reiteración y contundencia la cancelación del trasvase Tajo-Segura. Ello además de seguir oponiéndose radicalmente a los nuevos trasvases acordados (114 hectómetros cúbicos volvieron a ser autorizados en septiembre), y de exigir la reforma de las Confederaciones Hidrográficas, y el cambio en la composición de la Comisión de Explotación del Trasvase. En octubre, la Junta apoya las manifestaciones contra el trasvase convocadas por ASAJA.

Por lo demás, no sólo el trasvase Tajo-Segura ha sido noticia y motivo de enfrentamiento con el Gobierno central, ya que en diciembre la Junta ordenó paralizar las obras del túnel que habría de unir los embalses Talave y Cenajo, en la provincia de Albacete, por vulneración de la Ley de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha. Se trata de una infraestructura llevada a cabo por el Gobierno central, y a la que siempre se ha opuesto el Ejecutivo autonómico, puesto que permitiría trasvasar agua para satisfacer directamente al regadío de Murcia.

En fin, para cerrar el tema del agua, puede apuntarse la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (sección 5ª) del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2004, que en respuesta a un recurso de casación presentado por la «Fundación para el Progreso de Albacete», anuló varios artículos de la Orden de 13 de agosto de 1999, del Ministerio de Medio Ambiente, que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. El motivo de la nulidad es la inclusión en el mismo de previsiones relativas a cuencas intracomunitarias, que pertenecen a la competencia autonómica en virtud de los correspondientes Estatutos, aunque los servicios correspondientes a dicha competencia no hayan sido aún transferidos, ni se haya producido ejercicio de la competencia.

Actividad institucional

Consejo de Gobierno

Ya se ha comentado la trascendencia del cambio en la Presidencia de la Junta, y el resultado de la remodelación de las Consejerías que forman parte del Ejecutivo regional. Ahora procede sólo recapitular brevemente el proceso temporal que condujo a estos cambios. El 17 de abril Bono presenta su renuncia al cargo de Presidente. El día 21 el Presidente de las Cortes propone formalmente a José María Barreda como candidato a la Presidencia la Junta, y los días 26 y 27 se celebra la investidura. El Real Decreto 921/2004, de 28 de abril, nombra a José María Barreda como Presidente de la Junta. Los ceses y nombramientos de los

Consejeros se producen por Decretos de 30 de abril (excepto tres Consejeros, que habían cesado por Decretos del día 19 para incorporarse inmediatamente a la Administración central).

El nuevo Gobierno es estrictamente paritario en cuanto a sexos: si descontamos al propio Presidente, siete de los catorce titulares de las Consejerías son mujeres. Por lo demás, hay ocho personas que proceden del anterior Gobierno, frente a seis nuevas incorporaciones. Se quedan en el Gobierno, manteniendo incluso la misma Consejería, María Luisa Araujo (Economía y Hacienda), José Valverde (Educación), Mercedes Gómez (Agricultura), Matilde Valentín (Administraciones Públicas), Rosario Arévalo (Medio Ambiente) o Tomás Mañas (Bienestar Social); permanecen, pero cambiando de Consejería, Emiliano García-Page (pasa de Portavoz a Relaciones Institucionales), y Alejandro Gil (de Obras Públicas a Vivienda y Urbanismo). Los otros seis miembros del Gobierno son nuevas incorporaciones: Máximo Díaz-Cano (Presidencia y Portavoz), Roberto Sabrido (Sanidad), José Manuel Díaz-Salazar (Industria y Tecnología), María Encina Álvarez (Obras Públicas), María José López (Trabajo y Empleo), María Paz López (Cultura).

Teniendo en cuenta que buena parte de las «bajas» del anterior Ejecutivo resultaban obligadas por el paso de algunos consejeros al Gobierno central (en algunos casos al Ministerio de Defensa, dependiendo directamente de Bono), puede calificarse al nuevo Ejecutivo como continuista, pues parece que Barreda no ha buscado realizar un cambio profundo, sino mantener en el Consejo de Gobierno a casi todos los Consejeros que no se habían ido a ocupar otros cargos.

En fin, en julio se produce un último cambio en la composición del Ejecutivo regional, al incorporarse Llanos Castellanos como Consejera de Administraciones Públicas, en sustitución de Matilde Valentín, que pasaba a incorporarse a la Ejecutiva Federal del PSOE.

Cortes de Castilla-La Mancha

Ya se ha destacado que la actividad legislativa no ha sido muy intensa este año, circunstancia en la que probablemente también ha influido el cambio de Gobierno. En cuanto a la actividad no legislativa, hay que destacar precisamente el debate de investidura del nuevo Presidente de la Junta, que tuvo lugar los días 26 y 27 de abril. En el mismo (DSCCM, VI Legislatura, Pleno, nº 14), Barreda anunció un Gobierno que conjugaría continuidad y «nuevo impulso», y estableció como grandes áreas de actuación la economía, las obras públicas, el conocimiento, la salud y el bienestar social, anunciando un Pacto por la Competitividad y el Desarrollo.

También ha de destacarse el debate sobre la orientación política general del consejo de Gobierno o sobre el «estado de la Región», celebrado los días 20 y 21 de octubre de 2004 (DSCCM, VI Legislatura, Pleno, nº 23). Destacó muy especialmente la propuesta de Barreda de reformar el Estatuto de Autonomía para asegurar la participación de la Junta en las decisiones sobre el agua que le afecten, mediante la representación de la Junta en las confederaciones hidrográficas y en la Comisión de Explotación del Trasvase. Las Cortes respaldaron esta pro-

puesta, y aprobaron varias resoluciones, alguna de ellas por unanimidad, en materias como infraestructuras hidráulicas, desarrollo, infancia y tercera edad, infraestructuras, desarrollo sostenible y conservación de la naturaleza, mujer, actividades del IV Centenario del Quijote, creación de una Comisión No Permanente del Agua (BOCCM nº 52, de 22 de octubre de 2004).

Por lo demás, como viene sucediendo en los últimos años, las Cortes han ido marcando la orientación política de la Región a través de la celebración de debates generales sobre temas de interés o actualidad, seguidos de la aprobación de las correspondientes resoluciones.

En general, las relaciones del grupo de la oposición con la mayoría y con el Gobierno han sido correctas, sin que los enfrentamientos o las tensiones hayan alcanzado este año un nivel o un tono especialmente elevado.

En fin, conviene reseñar el cambio en la presidencia y en la portavocía del Grupo Popular en las Cortes. Con posterioridad a la celebración del Congreso regional, el Partido Popular anunció que la presidencia del Grupo sería asumida por José Manuel Molina, si bien esta determinación no ha tenido traducción oficial en el Parlamento autonómico, ya que Molina no es diputado. El cargo de Portavoz del Grupo pasó a Lucrecio Serrano, que sustituye a Rosa Romero.

Otras instituciones regionales

De acuerdo con las previsiones de la reforma legal producida el año anterior, el Consejo Consultivo completó su quinto miembro electivo con el nombramiento de Francisco Ramos Fernández-Torrecilla (Decreto 24/2004, de 3 de marzo), si bien en el mismo año este nuevo miembro cesó (Decreto 70/2004, de 3 de mayo) y fue sustituido por Inmaculada Gómez de Lara y Ponce (Decreto 224/2004, de 8 de junio). Igualmente ha cambiado el Secretario General de esta institución, cesando Javier Sobrino Fernández, y ocupando su lugar Almudena Carrasco Redondo (Resolución de 11 de mayo de 2004). En lo demás, esta institución ha continuado su normal funcionamiento, emitiendo 175 dictámenes.

Por lo que se refiere a la Sindicatura de Cuentas, puede mencionarse la celebración, en Toledo, del I Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, entre los días 21 y 23 de abril.

En cuanto al Consejo Económico y Social, se ha producido un cambio en la Presidencia, al cesar Justo Tomás Zambrana Pineda para asumir la Subsecretaría de Estado en el Ministerio de Defensa (Decreto 43/2004, de 15 de abril). No fue sustituido hasta diciembre, por Juan Antonio Mata Marfil (Decreto 286/2004, de 28 de diciembre).

Entidades locales

Ya se ha destacado la aprobación de las seis leyes que han permitido aplicar el régimen organizativo de las ciudades de gran población a las cinco capitales y a Talavera de la Reina. Sigue pendiente el desarrollo del Pacto Local; a este respec-

to, al Junta ha pedido al Gobierno recursos suficientes para los Ayuntamientos, y ha señalado que no aprobaría la Ley de Régimen Local (que debe recoger ese Pacto Local) hasta que no se haya producido la reforma de la legislación básica del Estado. Las Cortes regionales también aprobaron una resolución para pedir al Gobierno central que impulse un Acuerdo de Estado para aumentar las competencias de los Ayuntamientos e incrementar el su financiación (Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Pacto Local, BOCCLM núm. 45, de 29 de junio).

Función Pública

Supuestas irregularidades en la celebración de las oposiciones al Cuerpo Superior de la Administración de la Junta de Comunidades, especialidad jurídica, provocaron la suspensión del procedimiento selectivo y el cese inmediato del Director General de la Función Pública. La Consejera de Administraciones Públicas dio explicaciones ante las Cortes, aunque se rechazó la creación de una Comisión de Investigación. Casi al final del año, la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Toledo pidió la apertura de diligencias penales, apreciando la posible existencia de tres delitos.

Partidos políticos

Los dos partidos con representación parlamentaria en las Cortes autonómicas celebraron sus Congresos regionales. En el VIII Congreso Regional del PSOE, celebrado en julio, Barreda, que encabezaba la única candidatura presentada, revalidó sin problemas la Secretaría General, con el 99,1 % de los votos. En el X Congreso Regional del PP, que tuvo lugar en noviembre, José Manuel Molina fue igualmente reelegido Presidente regional con el 94,07% de los votos, al tiempo que Rajoy le proponía como candidato a la Presidencia de la Junta. María Ángeles García Romero, senadora por Cuenca, sustituyó a Rosa Romero en la Secretaría regional. A pesar de las dificultades en algunos de los congresos provinciales que siguieron a éste, finalmente hubo listas únicas, y al término del año el PP regional parece cohesionado en torno a la figura de Molina, que se perfila como candidato a la Presidencia de la Junta en 2007.

Elecciones

Puede afirmarse que el PP obtuvo buenos resultados en Castilla-La Mancha en los dos procesos electorales celebrados en 2004, de los que salió victorioso en la Región. Estos resultados son más valiosos si se tiene en cuenta que en ambos procesos el PP perdió a nivel nacional, y que un año antes había recibido una derrota abrumadora en las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha.

En las elecciones generales del 14 de marzo, el PP obtuvo la victoria en el Congreso en todas las provincias excepto en Ciudad Real, donde perdió un esca-

ño, si bien las distancias entre ambos partidos se redujeron respecto a las del año 2000 (en porcentaje de votos, el PP obtuvo el 47,4% de los votos, frente al 46,5 % del PSOE, mientras que en las elecciones de 2000 la ventaja porcentual del PP alcanzó casi los doce puntos). En el global regional, el PP obtuvo once escaños en el Congreso, frente a los 9 del PSOE. En el Senado, se mantienen los resultados del año 2000, excepto en Toledo, donde el PP perdió su tercer escaño, produciéndose un empate a dos. Izquierda Unida vuelve a quedarse sin representación en las provincias de Castilla-La Mancha.

En las elecciones europeas de junio, el PP, que fue el partido más votado en las cinco provincias, volvió a obtener la victoria en Castilla-La Mancha, con un 49,77% de los votos, frente al 45,68 % del PSOE.

Sociedad, economía, desarrollo

Agua y trasvases. A este tema, que tanto protagonismo ha ocupado en 2004, nos hemos referido en el apartado «Relaciones con el Estado y conflictividad» de este mismo informe. Allí nos remitimos.

Infraestructuras. Se trata de otro aspecto de primer orden para la Comunidad, que está pendiente de la ejecución de algunas obras de vital importancia para su desarrollo, sobre todo por lo que se refiere a líneas férreas de alta velocidad y autovías. En 2004, algunos de estos proyectos han ido avanzando, aunque la mayoría queda pendiente para posteriores años. En febrero, el Ministro de Fomento, Álvarez Cascos, puso la primera piedra de dos nuevos tramos de la autovía A-41, que unirá Ciudad Real y Puertollano. Siguen avanzando también las obras de las autovías de Castilla-La Mancha (Maqueda-Cuenca) y de los Viñedos (Toledo-Albacete). De esta última se anunció en noviembre su entrada en funcionamiento a principios de 2006.

En cuanto al tren de Alta Velocidad, en mayo las Cortes instaron al Gobierno central a agilizar el desarrollo de la línea Madrid-Lisboa (Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación actual del proyecto de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Extremadura-Lisboa, BOCCLM núm. 41, de 26 de mayo de 2004). En junio, el GIF adjudicó los proyectos de construcción de nuevos tramos de la línea Madrid-Levante a su paso por Castilla-La Mancha. El año terminó sin que el AVE llegue a Toledo, aunque se espera que las obras concluyan en 2005.

En fin, en octubre se creó una Comisión de seguimiento de las infraestructuras vitales para Castilla-La Mancha, por acuerdo entre Barreda y la Ministra de Fomento.

Educación. Ya se ha hecho alusión al Decreto sobre admisión de alumnos y las impugnaciones de que fue objeto. En marzo, en apoyo de los criterios de este Decreto, las Cortes regionales aprobaron la Resolución en relación al Debate General sobre los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes anteriores a la Universidad sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCLM núm. 32, de 26 de marzo). En

noviembre, conocida la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, se aprobó la Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones que para los criterios de admisión de alumnos se derivan de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha declarando inconstitucionales algunos artículos del Decreto de Admisión de Alumnos en los centros docentes anteriores a la Universidad sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCLM núm. 56, de 26 de noviembre). En el mismo mes de marzo se anunció que la Junta destinaría diez millones para equipamiento de los centros educativos, y en el mes de julio, que ya se habían instalado unos 20.000 ordenadores en centros educativos. Para el año 2005 se anuncian 716 nuevos profesores y nueve centros adicionales.

Mujer. Vuelve a ser una de las preocupaciones prioritarias de las instituciones regionales. En diciembre se aprobó el IV Plan de Igualdad de Oportunidades, que abarca el período 2004-2008. Durante el año, varias resoluciones de las Cortes regionales se refirieron a diversos problemas relacionados con la mujer, como la Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Informe de la Ley de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las mujeres maltratadas, correspondiente al año 2003, o la Declaración Institucional con motivo del día internacional para la eliminación de la Violencia contra la Mujer (BOCCLM núm. 56, de 26 de noviembre).

Vivienda. Ya se ha hecho mención del Decreto sobre viviendas con protección pública. Pueden citarse también otras medidas adoptadas para favorecer el acceso a la vivienda: en mayo se anunció la compra de suelo público por la Junta, para levantar viviendas protegidas, y en junio fue presentado el IV Plan Regional de Vivienda y Suelo 2005-2008, un plan de choque que pretende garantizar viviendas protegidas a 32.000 familias. En octubre las Cortes debatieron la situación de la vivienda en la Comunidad, aprobando una Resolución sobre esta cuestión (BOCCLM núm. 50, de 8 de octubre) En fin, a lo largo de todo el año la Junta financió 5110 actuaciones en materia de vivienda protegida.

Empleo. Ha de destacarse la firma del Acuerdo por el empleo 2004-2007, suscrito por el Gobierno regional los sindicatos UGT y CCOO y la Confederación de Empresarios de Castilla-La Mancha (Cecam), el día 8 de septiembre. Se trata del primer acuerdo suscrito por el Gobierno regional en esta materia desde la transferencia de las políticas activas de empleo en 2003. El Acuerdo contiene 30 programas, dos grandes planes (Formación Profesional Ocupacional y empleo femenino) y seis líneas de actuación. En desarrollo de este acuerdo nació también el Plan Integrado de Empleo, programa de colaboración con los Ayuntamientos al que el Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha (Sepecam) dedicará 35 millones de euros.

Agricultura. En este ámbito, el olivar y el aceite han ocupado el protagonismo. En febrero se reunían en Toledo los responsables de Agricultura de Extremadura, Madrid, Aragón, Cataluña, Murcia, Valencia y Castilla-La Mancha para pedir la mejora de las ayudas para su olivar, y en particular al olivar de bajo rendimiento. A finales de mes el Ministro Arias Cañete reiteraba su compromiso con el olivar de baja producción; tras el cambio de Gobierno en el Gobierno central, llegó el momento de negociar la reforma de la OCM del aceite de oliva en la Unión Europea, sobre la que debatieron las Cortes autonómicas en mayo, apro-

bando la Resolución en relación al Debate General sobre las repercusiones que para Castilla-La Mancha tendrá la próxima reforma de la Organización Común de Mercado del aceite de oliva, por parte de la Unión Europea (BOCCLM núm. 40, de 24 de mayo), que exigía al Gobierno regional la defensa del olivar de baja producción. Las discrepancias con la oposición en este asunto fueron manifiestas, pues mientras el PP entendió que la reforma suponía un «fracaso rotundo», el Gobierno regional la consideró como la solución «menos mala».

Centenario del Quijote. Ya se ha destacado que 2004 ha sido el año de la preparación de los numerosos eventos y actividades culturales que tendrán lugar durante 2005. Debe destacarse el establecimiento de la llamada «Ruta del Quijote», un recorrido de 1.500 kilómetros a través de diversos itinerarios que implican a 130 poblaciones. Tras la polémica por la exclusión inicial de la Ruta de algunos pueblos de la Sagra Alta, éstos fueron finalmente incorporados, siendo presentada la Ruta en febrero por el entonces Vicepresidente Barreda en la casa de Cervantes en Esquivias (Toledo). Por otro lado, en la Comisión Nacional para la Conmemoración del IV Centenario de «El Quijote» (cuya creación fue aprobada en junio por el Consejo de Ministros del Gobierno central) Castilla-La Mancha ha ocupado un lugar relevante, ostentando José María Barreda una Vicepresidencia de la Comisión.

Sanidad y otros. Por lo que se refiere a la Sanidad, ya hemos comentado el Decreto sobre tiempos máximos de espera, así como la normativa más relevante en la materia aprobada durante 2004. La Junta asegura que hay 100.000 pacientes menos en listas de espera, mientras la oposición duda de que estos datos reflejen fielmente la realidad.

Por otro lado, durante el año 2004, las Cajas de Ahorro de la región han procedido a adecuar la composición de sus órganos rectores a la modificación de la ley reguladora producida el pasado año. En junio, Caja Guadalajara adaptó sus Estatutos, perdiendo 20 Consejeros. Por su parte, Caja Castilla-La Mancha estableció la nueva Asamblea General de 150 miembros, que eligió en julio un nuevo Consejo de Administración de quince, siendo reelegido Juan Pedro Hernández Moltó como Presidente de la Entidad.

En fin, volvió a ser noticia la publicación del Anuario Social y Económico de la Fundación «La Caixa», al ubicar a Castilla-La Mancha en el último lugar en cuanto a servicios sanitarios y nivel educativo. De nuevo hubo diferencias en la valoración de este informe, puesto que el Gobierno regional discrepó de sus conclusiones afirmando que se interpretaron mal los datos y hubo falta de rigor, mientras el PP puso de relieve que el informe sitúa a la Comunidad «en el furgón de cola».

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-I-2004:

Grupo Parlamentario Socialista: 29

Grupo Parlamentario Popular: 18

Composición a 31-XII-2003:

La misma

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-I-2004:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: José María Barreda Fontes

Número de Consejerías: Número de Consejerías: 11 (además del Vicepresidente, y de los Consejeros Portavoz del Gobierno y de Presidencia, que están integrados en la Presidencia de la Junta):

Economía y Hacienda: María Luisa Araújo Chamorro

Sanidad: Fernando Lamata Cotanda

Educación: José Valverde Serrano

Agricultura: Mercedes Gómez Rodríguez

Bienestar Social: Tomás Mañas González

Industria y Trabajo: Alberto Saiz Cortés

Obras Públicas: Alejandro Gil Díaz

Ciencia y Tecnología: Marta Roldán Medina

Cultura: Araceli Muñoz de Pedro

Medio Ambiente: Rosario Arévalo Sánchez

Administraciones Públicas: Matilde Valentín Navarro

(Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez)

(Consejero de Presidencia: Francisco José Pardo Piqueras)

Estructura a 31-XII-2003:

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Número de Consejerías: 14 (las de Relaciones Institucionales y Presidencia están integradas en la Presidencia de la Junta de comunidades).

Consejería de Relaciones Institucionales: Emiliano García-Page Sánchez

Consejería de Presidencia: Máximo Díaz-Cano del Rey

Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

Consejería de Administraciones Públicas: Llanos Castellanos Garijo

Consejería de Sanidad: Roberto Sabrido Bermúdez

Consejería de Educación y Ciencia: José Valverde Serrano

Consejería de Agricultura: Mercedes Gómez Rodríguez

Consejería de Bienestar Social: Tomás Mañas González

Consejería de Industria y Tecnología: José Manuel Díaz-Salazar Martín de Almagro

Consejería de Vivienda y Urbanismo: Alejandro Gil Díaz

Consejería de Obras Públicas: María Encina Álvarez Parra

Consejería de Trabajo y Empleo: María José López Ortega

Consejería de Medio Ambiente: Rosario Arévalo Sánchez

Consejería de Cultura: María Paz López Álvarez

La composición del Gobierno, y muchos otros datos sobre la Comunidad, en www.jccm.es

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (29 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

En abril se produce el cambio en la Presidencia de la Junta de Comunidades, que pasa a ser asumida por José María Barreda Fontes, y los cambios más relevantes en la titularidad de algunas Consejerías, según quedan reflejados en el apartado «estructura del Gobierno».

Los ceses se han llevado a cabo a través de los siguientes decretos: Real Decreto 557/2004, de 17 de abril, por el que se declara el cese de don José Bono Martínez como Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM nº 59 de 18-04-2004); Decreto 39/2004, de 19-04-2004, por el que se dispone el cese de Don Francisco José Pardo Piqueras en sus funciones de Consejero de Presidencia (DOCM nº 61 de 20-04-2004); Decreto 40/2004, de 19-04-2004, por el que se dispone el cese de Don Fernando Lamata Cotanda en sus funciones de Consejero de Sanidad (DOCM nº 61 de 20-04-2004); Decreto 41/2004, de 19-04-2004, por el que se dispone el cese de Don Alberto Saiz Cortés en sus funciones de Consejero de Industria y Trabajo (DOCM nº 61 de 20-04-2004); Decreto 45/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Don Emiliano García-Page Sánchez en sus funciones de Consejero Portavoz del Gobierno; Decreto 46/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Doña María Luisa Araújo Chamorro en sus funciones de Consejera de Economía y Hacienda; Decreto 47/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Don José Valverde Serrano en sus funciones de Consejero de Educación; Decreto 48/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Doña Mercedes Gómez Rodríguez en sus funciones de Consejera de Agricultura; Decreto 49/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Don Tomás Mañas González en sus funciones de Consejero de Bienestar Social; Decreto 50/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Don Alejandro Gil Díaz en sus funciones de Consejero de Obras Públicas; Decreto 51/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Doña Marta Roldán Medina en sus funciones de Consejera de Ciencia y Tecnología; Decreto 52/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Doña Araceli Muñoz de Pedro en sus funciones de Consejera de Cultura; Decreto 53/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Doña Rosario Arévalo Sánchez en sus funciones de Consejera de Medio Ambiente; Decreto 54/2004, de 30-04-2004, por el que se dispone el cese de Doña Matilde Valentín Navarro en sus funciones de Consejera de Administraciones Públicas. Todos ellos, excepto en los que se indica otra fecha, publicados en DOCM nº 71 de 03-05-2004.

Los nombramientos del Presidente y los nuevos Consejeros se realizaron por Real Decreto 921/2004, de 28 de abril, por el que se nombra Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a Don José María Barreda Fontes (DOCM nº 69 de 29-04-2004); Decreto 56/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejero de Relaciones Institucionales a Don Emiliano García-Page Sánchez; Decreto 57/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejero de Presidencia a Don Máximo Díaz-Cano del Rey; Decreto 58/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejera de Economía y Hacienda a Doña María Luisa Araújo Chamorro; Decreto 59/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejera de Administraciones Públicas a Doña Matilde Valentín Navarro; Decreto 60/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejero de Sanidad a Don Roberto Sabrido Bermúdez; Decreto 61/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejero de Educación y Ciencia a Don José Valverde Serrano; Decreto 62/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejera de Agricultura a Doña Mercedes Gómez Rodríguez; Decreto 63/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejero de Bienestar Social a Don Tomás Mañas González; De-

creto 64/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejero de Industria y Tecnología a Don José Manuel Díaz-Salazar Martín de Almagro; Decreto 65/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejero de Vivienda y Urbanismo a Don Alejandro Gil Díaz; Decreto 66/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejera de Obras Públicas a Doña María Encina Álvarez Parra; Nombres. Decreto 67/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejera de Trabajo y Empleo a Doña María José López Ortega; Decreto 68/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejera de Medio Ambiente a Doña Rosario Arévalo Sánchez; Decreto 69/2004, de 30-04-2004, por el que se nombra Consejera de Cultura a Doña María Paz López Álvarez. Todos ellos en DOCM nº 71 de 03-05-2004.

Dado que tres de los Consejeros cesaron unos días antes, hasta el nombramiento de los nuevos se aprobó el Decreto 42/2004, de 19-04-2004, por el que se asigna provisionalmente el desempeño de funciones a diversos Consejeros (DOCM nº 61 de 20-04-2004).

La nueva estructura de la Administración fue aprobada por Decreto 55/2004, de 30-04-2004 (DOCM nº 71 de 03-05-2004, corrección de errores, DOCM nº 77 de 10-05-2004).

Posteriormente se produjo aún un cambio en la titularidad de la Consejería de Administraciones Públicas (Decreto 233/2004, de 12-07-2004, por el que se dispone el cese de Doña Matilde Valentín Navarro como Consejera de Administraciones Públicas; Decreto 234/2004, de 12-07-2004, por el que se nombra Consejera de Administraciones Públicas a Doña Llanos Castellanos Garijo. DOCM nº 124 de 13-07-2004).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Tras el cese de José Bono Martínez como Presidente de la Junta de Comunidades (Real Decreto 567/2004, de 17 de abril, DOCM nº 59, de 18 de abril), y la propuesta del Presidente de las Cortes para la elección de Presidente de la Junta de Comunidades (BOCCM nº 36, de 21 de abril), los días 26 y 27 de abril de 2004 tuvo lugar el debate de investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, José María Barreda Fontes. Votaron a favor del candidato los 29 diputados del Grupo Socialista, y en contra los 18 del Grupo Popular, obteniéndose por tanto la mayoría absoluta requerida por el art. 14.5 del Estatuto para ser investido en primera votación (DSCCM Pleno, VI Legislatura, nº 14).

El Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fue nombrado por Real Decreto 921/2004, de 28 de abril (DOCM nº 69, de 29 de abril).

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Proyectos de ley: presentados: 5; aprobados: 5

Proposiciones de ley: presentadas: 7; aprobadas: 7

Proposiciones No de ley ante el Pleno: presentadas: 151; aprobadas: 8

Resoluciones del Pleno: presentadas: 3; aprobadas: 3

Debates Generales: presentados: 18; sustanciados: 14

Cuenta General: presentadas: 1

Interpelaciones: presentadas: 20; sustanciadas: 3

Mociones: presentadas: 3; desestimadas: 3

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: presentadas: 11; sustanciadas: 8

Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 266; contestadas: 254

Solicitudes de información: presentadas: 39; contestadas: 33

Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 4, contestadas: 3

Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones: presentadas: 55; sustanciadas: 42

Creación de Comisiones No Permanentes: presentadas: 2; aprobadas: 1

Debate sobre el estado de la Región

Los días 20 y 21 de octubre se celebró el Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), previsto en el art. 196 del Reglamento, y que se viene celebrando con carácter anual (Diario de Sesiones, VI Legislatura, Pleno, nº 23). Como consecuencia del mismo fueron aprobadas nueve resoluciones, referidas a cuestiones como competitividad y desarrollo; infraestructuras hidráulicas y reforma del estatuto en la materia; bienestar social; infraestructuras; desarrollo sostenible y medio ambiente; mujer; IV Centenario; creación de la Comisión No Permanente del Agua; Proyecto del IV Centenario del Quijote (BOCCM nº 52, de 22 de octubre de 2004).

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2.004 se han celebrado un total de catorce debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», seguidos, en su caso, de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Las resoluciones aprobadas fueron, entre otras, las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones que la Ley del Sector Ferroviario tendrá para Castilla-La Mancha (BOCCLM nº 27, de 20 de febrero de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes anteriores a la Universidad sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCLM nº 32, de 26 de marzo de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones que para Castilla-La Mancha tendrá la próxima reforma de la Organización Común de Mercado del aceite de oliva, por parte de la Unión Europea (BOCCLM nº 40, de 24 de mayo de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación actual del proyecto de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Extremadura-Lisboa (BOCCLM nº 41, de 26 de mayo de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Pacto Local (BOCCLM nº 45, de 29 de junio de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Acuerdo por el Empleo de Castilla-La Mancha 2004-2007 (BOCCLM nº 47, de 21 de septiembre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el inicio del curso escolar 2004-2005 (BOCCLM nº 47, de 21 de septiembre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones que para Castilla-La Mancha se derivan del reparto de las cuotas de azúcar del MAPA (BOCCLM nº 49, de 4 de octubre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación de la vivienda en Castilla-La Mancha (BOCCLM nº 50, de 8 de octubre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones que para los criterios de admisión de alumnos se derivan de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha declarando inconstitucionales algunos artículos del Decreto de Admisión de Alumnos en los centros docentes anteriores a la Universidad sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCLM nº 56, de 26 de noviembre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el segundo Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Villarrobledo (BOCCLM nº 57, de 3 de diciembre de 2004).

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes relativa a la Declaración Política presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular sobre la cuchillería (BOCCLM nº 47, de 21 de septiembre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes relativa a la Declaración Política, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, sobre el cultivo del olivar (BOCCLM nº 49, de 4 de octubre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Informe de la Ley de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las mujeres maltratadas, correspondiente al año 2003 (BOCCLM nº 56, de 26 de noviembre de 2004).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la futura ratificación de la Constitución Europea (BOCCLM nº 60, de 17 de diciembre de 2004).

Proposiciones No de Ley más importantes (aprobadas)

PNL-06/0501-0015, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la puesta en marcha de una unidad administrativa dedicada a la gestión del Servicio Regional de Seguridad y Salud Laboral (BOCCLM nº 28, de 1 de marzo de 2004).

PNL-06/0501-0061, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa al precio del carburante de uso agrícola (BOCCLM nº 50, de 8 de octubre de 2004).

Declaraciones Institucionales

Declaración Institucional con motivo del día internacional para la eliminación de la Violencia contra la Mujer (BOCCM nº 56, de 26 de noviembre de 2004).

Los datos de la actividad parlamentaria, así como el Boletín Oficial de las Cortes y el Diario de Sesiones, pueden consultarse en www.cortesclm.es

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha sobre procedimiento de creación y funcionamiento de las Ponencias de Estudio (BOCCLM nº 31, de 22 de marzo de 2004).

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas sobre tramitación de las iniciativas de los Ayuntamientos para la inclusión de los Municipios en el régimen de los de gran población (BOCCLM nº 53, de 2 de noviembre de 2004).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

De acuerdo con la última modificación de su ley reguladora, se ha completado el quinto Consejero electivo con el nombramiento de Francisco Ramos Fernández-Torrecilla (Decreto 24/2004, de 3 de marzo, DOCM nº 31, de 5 de marzo de 2004). Este nuevo Consejero cesó el mismo año por Decreto 70/2004, de 3 de mayo (DOCM nº 75, de 7 de mayo), siendo nombrada en su lugar Inmaculada González de Lara y Ponte (Decreto 224/2004, de 8 de junio, DOCM nº 101, de 11 de junio de 2004).

Datos globales

Dictámenes emitidos por materias:

Anteproyectos de ley: 6

Proyectos de legislación delegada: 1

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de la ley: 31

Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia: 2

Actos administrativos (129)

Recurso extraordinario de revisión: 2

Revisión de oficio: 14

Responsabilidad patrimonial: 94

Contratación administrativa: 9

Urbanismo: 10

Otros: 6

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en www.jccm.es/ccaa/index.htm

Sindicatura de Cuentas

En el año 2.004, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 6 Informes Definitivos de fiscalización:

- 1, sobre las contabilidades electorales derivadas de las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 25 de mayo de 2003 (DOCM nº 11, de 26 de enero de 2004).
- 1, sobre la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2001 (DOCM nº 25, de 21 de febrero de 2004).
- 4, sobre Ayuntamientos: Mesas (Cuenca), ejercicios 1993 a 1999 (DOCM

nº 57, de 15 de abril de 2004); Mondéjar (Guadalajara), ejercicios 1995 a 2000 (DOCM nº 58, de 16 de abril de 2004); Albacete, sobre las ayudas concedidas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha durante 1995 a 1998 y la contratación administrativa y patrimonial, ejercicios 1996 a 2001 (DOCM nº 133, de 26 de julio de 2004); Belmonte (Cuenca), ejercicios 1999 a 2002 (DOCM nº 248, de 31 de diciembre de 2004).

El texto completo de los informes, en www.sindiclm.es

Consejo Económico y Social

Cese del Presidente, Justo Zambrana Pineda (Decreto 43/2004, de 20 de abril, DOCM nº 64, de 23 de abril de 2004), y nombramiento de nuevo Presidente, Juan Antonio Mata Marfil (Decreto 286/2004, de 28 de diciembre, DOCM nº 247, de 30 de diciembre de 2004).

Nombramientos y ceses de algunos de sus miembros: Decreto 25/2004, de 9 de marzo (DOCM nº 34, de 12 de marzo); Decreto 244/2004, de 2 de agosto (DOCM nº 142, de 6 de agosto); Decreto 275/2004, de 23 de noviembre (DOCM nº 223, de 26 de noviembre).

Durante el año 2004, el Consejo Económico y Social ha emitido 16 dictámenes y 1 informe. De los dictámenes, doce se refieren a Proyectos de Decretos, y cuatro a Anteproyectos de Ley. El único informe se refiere al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2005.

También hay que mencionar la publicación del «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2003», y de la «Memoria de Actividades 2003»

El texto completo de los dictámenes, informes y de la memoria en www.jccm.es/ces/index.htm

Defensor del Pueblo

En el año 2004 se ha publicado el informe anual correspondiente al año 2003, además de otros informes y resoluciones. Entre las actividades más destacadas del año, puede citarse la edición de un Manual de Derechos de la Ciudadanía, la organización del Curso de Formación sobre Violencia de Género en el ámbito Intrafamiliar, la exposición «Aldea Global: los derechos de las mujeres», o la muestra «Tecnología y discapacidad».

Durante el año 2004 se han presentado un total de 775 quejas a la Defensora del Pueblo, que también ha recibido 1003 consultas (686 telefónicas, 170 por personación, 147 por correo electrónico). En el mismo período se han resuelto 68 quejas con resolución expresa, y 197 con otras gestiones, quedando pendientes 168 quejas.

Los textos completos de los informes y de algunas resoluciones en www.defensoraclm.com

El marco político e institucional

Mantenimiento del Gobierno Tripartito (PSC-ERC-IC): Crisis y acción de Gobierno

El Gobierno de coalición de izquierdas, constituido a finales de 2003 y presidido por Pasqual Maragall, ha completado su primer año en el ejercicio de sus funciones. A lo largo de 2004 diversos han sido los factores de crisis que han amenazado la estabilidad del Gobierno catalán. Antes de exponerlos conviene recordar que la izquierda llegaba por primera vez al Gobierno en la Cataluña autónoma del Estatuto de 1979, que no existe cultura de coalición en el país y que el Gobierno catalán fue recibido con recelo por parte del Gobierno español del PP, debido sobre todo a la presencia de una fuerza política independentista (ERC) en el mismo.

Los factores de crisis pueden agruparse en dos bloques: Por una parte, aquellos que tienen que ver con determinadas iniciativas circunstanciales de miembros del ejecutivo; por otra, los que derivan de las posiciones políticas muy diferentes que los tres partidos del Gobierno tienen en torno a determinadas cuestiones.

Indiscutiblemente la crisis más grave por la que pasó el Gobierno catalán se produjo con ocasión del denominado «caso Carod». Como se recordará, a finales de enero se descubrió que en la primera semana del mismo mes el entonces Consejero Jefe del Gobierno, en situación además de Presidente en funciones por ausencia de P. Maragall, se entrevistó en el sur de Francia con miembros de ETA sin haberlo puesto previamente en conocimiento ni del Gobierno de Cataluña ni del Presidente de la Generalidad. Esta iniciativa personal del líder de ERC en un asunto políticamente tan sensible desencadenó una tempestad política que a punto estuvo de hacer caer al Gobierno tripartito ya que a la esperable reacción airada del Gobierno central, todavía en manos del PP, se unió la contundente crítica del Partido Socialista y la evidente disconformidad de los socios de Gobierno en Cataluña. J.L. Carod puso su cargo a disposición del Presidente y éste optó en un primer momento por suprimir tanto la figura del Consejero Jefe como la del Departamento del mismo nombre, reasignar entre diversos departamentos las competencias de la Consejería suprimida y rebajar las funciones de J.L. Carod en el seno del Gobierno a meramente a las de Consejero sin cartera, figura, por otra parte, sin expresa previsión legal en el ordenamiento jurídico catalán. Posteriormente, en el mes de febrero, a raíz de un comunicado de ETA anunciando una tregua limitada al territorio de Cataluña y que algunos medios de comunicación vincularon a la iniciativa de Carod a pesar de los desmentidos de éste, el

Presidente Maragall cesó a Carod como Consejero y nombró a J. Bargalló, hasta entonces Consejero de Educación y miembro del núcleo dirigente de ERC, Consejero de Presidencia y Consejero Jefe del Gobierno de la Generalidad. Con esta solución, el Presidente dejaba de estar al frente de un departamento y ERC recuperaba el cargo de Consejero Jefe y pasaba a ocupar la Consejería de Presidencia con atribuciones equivalentes a las que ostentaba anteriormente el departamento del Consejero Jefe en la época de Carod. Al mismo tiempo ERC mantenía el departamento de Educación con el nombramiento de Marta Cid como Consejera. El perfil jurídico definitivo de la figura del Consejero Jefe queda pendiente de lo que regule el nuevo Estatuto de Autonomía si bien a lo largo de 2004 se ha tramitado un proyecto de ley en la materia, que trata de atribuirle tanto funciones propias como funciones delegadas por el Presidente y que está pendiente de un dictamen del Consejo Consultivo.

Una segunda crisis de carácter circunstancial se originó como consecuencia de un informe atribuido al director general de medios de comunicación dependiente de la Consejería de Presidencia y del que podían desprenderse algunas actitudes del Gobierno poco compatibles con la libertad de expresión. Las divergencias en torno a este caso entre ERC, al frente del departamento responsable en la materia, y los otros socios de Gobierno dieron lugar a importantes tensiones que finalizaron con el cese del citado director general y su relevo por una persona de ERC y aceptada por los otros miembros de la coalición de Gobierno.

En otro plano de los factores de crisis, o si se quiere de las manifestaciones de la falta de cohesión del ejecutivo, se encuentran aquellas cuestiones sobre las que los partidos integrantes de la coalición mantenían posiciones divergentes antes de formar Gobierno y que las necesidades de la acción gubernamental han puesto en ocasiones más en evidencia. Éste es el caso de determinadas políticas en materia de infraestructuras (túnel de Bracons, cuarto cinturón, línea de alta tensión que ha de cruzar el Pirineo), la Constitución europea, la división territorial, la legislación electoral, el sistema de financiación autonómico. Sobre los tres últimos puntos el Gobierno ha tratado de ir configurando una posición propia para a partir de la misma poder negociar con las otras fuerzas políticas. Sin embargo la homogeneización entre los partidos de la coalición todavía no se ha logrado a pesar de las negociaciones llevadas a cabo. Cabe señalar al respecto que sobre estas tres materias la reforma estatutaria deberá contener cuando menos algunas previsiones y principios generales.

Se ha dicho anteriormente que las relaciones entre el Gobierno de la Generalidad y el Gobierno Central registraron momentos de tensión. La situación cambió a partir de la formación del nuevo Gobierno presidido por el socialista J. L. Rodríguez Zapatero como consecuencia de los resultados de las elecciones generales españolas del 14 de marzo. Es significativo a este respecto que los parlamentarios de IC y de ERC -partidos socios de Gobierno del PSC en Cataluña- votaron favorablemente la investidura del Presidente del Gobierno de España y los presupuestos del Estado para 2005. Esta mejor sintonía entre el Gobierno de Cataluña y el Gobierno del Estado se puede comprobar a través de diversos elementos. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes: una actitud favorable del Gobierno del Estado hacia el planteamiento de la reforma estatutaria en Cata-

luña, la incorporación de representantes de las Comunidades Autónomas en las delegaciones del Estado ante la Unión Europea, el impulso a la solución del conflicto sobre los documentos de la Generalidad que se encuentran en el archivo de Salamanca, la contribución al reconocimiento de la lengua catalana en la Unión Europea, la celebración de la conferencia de Presidentes Autonómicos, la retirada del trasvase del Ebro, el traslado a Barcelona de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la retirada de recursos de inconstitucionalidad, los acuerdos en materia de traspasos. En relación a este último aspecto reviste especial significación los traspasos en materia de medios materiales económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia y el traspaso de la línea férrea «Lleida – La Pobra de Segur». No han faltado, con todo, asuntos de controversia como los relacionados con la pretensión de la Generalidad de conseguir el reconocimiento internacional de las selecciones deportivas catalanas y con los vaivenes del Gobierno español en torno a la unidad lingüística entre las lenguas propias reconocidas por el Estatuto de Catalunya y el Estatuto de la Comunidad Valenciana.

A pesar de los factores de crisis mencionados el Gobierno ha desarrollado una importante acción de Gobierno especialmente en el terreno social.

Así, en el terreno urbanístico y de la vivienda ha emprendido un ambicioso plan de reforma de los barrios más desfavorecidos, ha tratado de ordenar el desarrollo urbanístico litoral y ha promovido la construcción de viviendas asequibles.

En el campo de la Sanidad el ejecutivo ha emprendido un plan de choque para reforzar los centros de asistencia primaria con el fin de reducir la masificación, atender debidamente las urgencias e incrementar la prevención.

En materia de servicios sociales se aprobó un aumento del complemento de las pensiones de viudedad más bajas.

Por su parte en el ámbito educativo y cultural merece destacarse, en primer lugar, el nuevo decreto de matriculación de alumnos para garantizar que las escuelas concertadas participen en la educación del alumnado inmigrante. Asimismo cabe mencionar las medidas de fomento del uso del catalán contenidas en el Plan de Acción Lingüística 2004-2005 y la promoción exterior de la cultura catalana, en especial a través de la Feria del libro de Guadalajara en Méjico.

Por último, deben destacarse algunas medidas, dentro de las áreas de competencia de los departamentos de Interior y de Justicia. En el primer caso, el inicio del despliegue de la policía autonómica en la ciudad de Barcelona y la intensificación de los controles de velocidad y de alcoholemia en las carreteras. En el segundo supuesto, la aprobación del Plan de Política Penitenciaria con actuaciones en recursos humanos, organización e instalaciones y el Plan Director de Equipamientos Penitenciarios con la construcción de nuevos centros en los próximos años.

La reforma del Estatuto de Autonomía

En el mes de marzo de 2004 se constituyó en el Parlamento de Cataluña una Ponencia para llevar a cabo los trabajos de redacción de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicha Ponencia tiene una composición

bastante numerosa, ya que está integrada por cuatro diputados por cada grupo parlamentario y ello comporta que su composición total sea de veinte miembros. Cabe mencionar que el Grupo Popular no se incorporó a la Ponencia hasta el mes de mayo.

El método de trabajo de la Ponencia no parte de un texto oficial del Gobierno ni tampoco de textos articulados completos propuestos por los diversos grupos parlamentarios. A este respecto, los documentos presentados por dichos grupos durante la pasada Legislatura, así como el Informe de la Comisión parlamentaria de Estudio sobre el Autogobierno, se consideran meramente como materiales de trabajo. La Ponencia debe pues ser la encargada de redactar directamente la propuesta de reforma del Estatuto, contando para ello con la valiosa colaboración del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad, dirigido por el profesor y ex vicepresidente del Tribunal Constitucional Carles Viver, que suministra a la Ponencia documentación y propuestas articuladas sobre los diversos títulos de la propuesta de reforma estatutaria. Las propuestas del Instituto parten de un informe elaborado por diversos profesores catalanes de derecho público y también de las contribuciones solicitadas a otros profesores también de derecho público del conjunto del Estado español. En términos generales los planteamientos del Instituto se sitúan dentro del marco constitucional tratando de explotar al máximo las posibilidades de la norma estatutaria en orden a determinar con precisión el alcance de las competencias autonómicas y a contemplar el reconocimiento institucional de Cataluña en el plano europeo y en las instituciones del Estado. Todo ello sin perjuicio de un uso limitado del artículo 150.2 de la Constitución y de la necesidad de que el proceso de reforma estatutario vaya acompañado de la reforma de algunas leyes estatales, en particular aquellas de carácter orgánico relativas a determinadas instituciones.

La Ponencia, en los primeros meses de trabajo, concretamente hasta el mes de mayo de 2004, se dedicó a recibir mediante comparecencias a representantes de diversas entidades y asociaciones de la sociedad catalana con el fin de que aportaran sus puntos de vista y sus propuestas en relación con la reforma del Estatuto. Paralelamente en el tiempo, el Gobierno de la Generalidad desarrolló también una campaña de sensibilización y participación ciudadana a propósito de la reforma estatutaria cuyos resultados fueron trasladados al Parlamento.

La marcha de los trabajos de la Ponencia ha seguido un ritmo pausado como consecuencia de la ausencia de un pacto político general entre todas las fuerzas políticas sobre el alcance y límites de la reforma estatutaria. Además debe consignarse que los materiales aportados por el Instituto de Estudios Autonómicos todavía no han sido entregados en su totalidad a la ponencia a finales de 2004. Así, al finalizar el año 2004 había concluido únicamente la primera lectura de los títulos correspondientes a «relaciones con la Unión Europea», «acción exterior de la Generalidad» y «relaciones de participación en los órganos del Estado y de colaboración con el Estado y las comunidades autónomas». Puede comprobarse, por lo tanto, que las materias más trascendentes del Estatuto (competencias, financiación, instituciones, definiciones generales del título preliminar) todavía no han sido abordadas.

Con el fin de dinamizar el ritmo de los trabajos de la reforma estatutaria y de

implicar solemnemente a todos los líderes políticos catalanes en esta tarea, el Presidente Maragall convocó en el mes de noviembre a los máximos dirigentes de los cinco grupos parlamentarios a una reunión en el castillo de Miravet (Tarragona). El compromiso surgido de Miravet ha sido el de la elaboración consensuada del Estatuto y el intento de culminar su aprobación a finales de junio de 2005.

Conflictividad jurídica

A lo largo de 2004 la conflictividad jurídica se ha producido únicamente en una dirección: el Gobierno de la Generalidad ha planteado 7 recursos de inconstitucionalidad y 7 conflictos de competencia. Por su parte el Parlamento de Cataluña ha planteado 10 recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales. Conviene subrayar que en todos los casos se trata de disposiciones que habían sido aprobadas durante la legislatura con mayoría absoluta del Partido Popular en las Cortes Generales. Las leyes recurridas son las siguientes 39/2003 del sector ferroviario; 32/2003, general de telecomunicaciones; 43/2003, de montes; 61/2003, de presupuestos para el año 2004; 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno local; 19/2003, de modificación de la Ley Orgánica del poder judicial. De los diez recursos planteados por el Parlamento de Cataluña, cuatro de ellos tienen por objeto una misma norma también impugnada por el Gobierno: es el caso de las Leyes 39/2003, 62/2003, 57/2003 y 19/2003. En cuanto a los recursos específicamente presentados por el Parlamento de Cataluña la relación de leyes objeto de los mismos es la siguiente: 37/2003, del ruido; 38/2003, general de subvenciones; 41/2003, de protección patrimonial de personas con discapacidad; 52/2003, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social; 56/2003, de empleo; 20/2003, de modificación de la Ley Orgánica del Poder judicial y del Código penal. Con lo que respecta a los conflictos de competencia planteados por el Gobierno de la Generalidad debe subrayarse que la mayor parte de los mismos se refieren a disposiciones en materia educativa (decretos 1538/2003, 1741/2003, 334/2004 y orden de 13 febrero de 2004).

Cabe destacar en este ámbito, como consecuencia del clima de entendimiento entre los Gobiernos catalán y español a partir de abril de 2004 la retirada o desistimiento de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia tanto por parte del Estado como por parte de la Generalidad. Así, entre las materias incluidas en los litigios retirados por parte del Estado destacan las diversas leyes catalanas sobre derecho civil, la Carta Municipal de Barcelona y las oficinas de la Generalidad en el exterior.

Los partidos políticos

El 2004 ha sido un año con dos convocatorias electorales y con congresos en todas las formaciones políticas catalanas y resulta, en consecuencia, rico en elementos para examinar la evolución de las mismas. Los datos electorales más significativos corresponden a las elecciones generales de marzo, con una participa-

ción en Cataluña del 76,9 %, y en las que los tres partidos integrantes del Gobierno de la Generalidad obtuvieron muy buenos resultados. Así el PSC pasó de 17 a 21 escaños, ERC de 1 a 8 e IC de 1 a 2. Por su parte, CiU retrocedió de 15 a 10 escaños y el PP de 12 a 6. Las elecciones europeas de junio registraron en Cataluña una alta abstención del 60% y los resultados alcanzados por los diversos partidos confirmaron las tendencias expresadas en marzo con una mejoría del PP que superó a CiU y a ERC y se situó como segunda fuerza política de Cataluña en estos comicios.

El PSC celebró su X congreso en un momento dulce de su trayectoria política presidiendo la Generalidad, con presencia en el Gobierno central (J. Montilla como Ministro de Industria) y reafirmando su personalidad diferenciada en los órganos de dirección del PSOE. El tándem Maragall (presidente)-Montilla (primer secretario) salió reforzado del Congreso de julio e incorporó al núcleo principal de dirección a M. De Madre (vicepresidenta), M. Iceta (viceprimer secretario) y J. Zaragoza (secretario de organización). En el plano programático el PSC pone el acento en su proyecto catalanista de reforma del Estatuto, en el apoyo a la propuesta federal del PSOE y en políticas sociales que lo sitúen plenamente en el espacio central de la vida política catalana.

ERC es sin duda el partido que ha experimentado en el ciclo electoral 2003-2004 el incremento de sufragios más significativo. Cabe destacar que es la cuarta fuerza política a nivel de Estado y que cuenta por vez primera con grupo parlamentario propio en el Congreso de los Diputados. El XXIV Congreso, celebrado también en julio, instauró una bicefalía en el partido con J. L. Carod como presidente y responsable de la política institucional especialmente en Cataluña y J. Puigcercós como secretario general y responsable del aparato del partido y de la acción política en el ámbito estatal. Las opciones políticas del partido –independentismo y participación en el Gobierno de izquierdas en Cataluña y en la mayoría parlamentaria de apoyo al Gobierno del PSOE en el Estado– se mantienen sin perjuicio de mantener un discurso crítico con determinadas decisiones de sus socios de Gobierno o de mayoría parlamentaria, facilitado todo ello por el hecho de que J. L. Carod no forma parte del ejecutivo catalán y eso le permite un mayor margen de libertad en sus pronunciamientos.

IC, el partido más pequeño de la coalición de Gobierno en Cataluña, ha continuado su progresión electoral en las elecciones generales y europeas y ello ha contribuido a que la IV Asamblea Nacional de esta formación confirmara el liderazgo de J. Saura y el proyecto ecosocialista y de presencia en los movimientos sociales. El propio J. Saura, a pesar de estar al frente de una Consejería como Relaciones Institucionales con escasas áreas de gestión, ha adquirido protagonismo político en la difusión de la propuesta de reforma del Estatuto y como factor de estabilidad en los momentos de crisis del Gobierno.

Los partidos integrantes de la federación de CiU celebraron sus congresos en julio (el XIII de CDC) y en octubre (el XXIII de UDC). Posteriormente en noviembre tuvo lugar la Conferencia de la federación. Cada partido por separado y la federación afrontaban estas asambleas en una situación difícil por la pérdida del Gobierno de la Generalidad a finales de 2003 y por los malos resultados de las elecciones generales y europeas de 2004. A pesar de ello los líderes fueron confirmados: A. Mas en CDC y J. A. Durán en UDC y asimismo como presidente

y secretario general, respectivamente, de la federación de CiU. Como secretario general adjunto de la federación fue elegido X. Trías, miembro de CDC y líder de la oposición municipal en el ayuntamiento de Barcelona. La orientación política de CDC se decanta por el soberanismo y por tender puentes a ERC, mientras que UDC se inclina por su tradicional humanismo cristiano y catalanismo moderado.

El PP también ha confirmado en su congreso de noviembre a su líder, J. Piqué, independientemente de que los resultados de la elecciones generales fueran negativos para esta formación política. El PP mantiene su giro catalanista y buena prueba de ello es su participación en los trabajos de la ponencia parlamentaria de la reforma del Estatuto.

Disposiciones normativas

Leyes

El número total de leyes aprobadas a lo largo de 2004 ha sido de doce. Se trata de una cifra reducida si se tiene en cuenta que la Legislatura parlamentaria podía funcionar con normalidad y que además de estas doce leyes cuatro de ellas son de carácter presupuestario. Con respecto a estas últimas conviene destacar que la ley de acompañamiento presupuestario para el año 2005 (Ley 12/2004, de Medidas Financieras) se limita por primera vez a incluir únicamente disposiciones vinculadas con el presupuesto y deja de ser el cajón de sastre normativo que era en años anteriores.

Algunas de las leyes aprobadas introducen simplemente modificaciones o medidas complementarias con respecto a leyes ya vigentes. Es el caso de la Ley 1/2004, por la que se modifica un artículo de la Ley 10/1994 relativo al acceso al cuerpo de Mossos d'Esquadra para los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad por el sistema de concurso-oposición. También cabe incluir en esta primera rúbrica la Ley 4/2004, reguladora del proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental a lo establecido en la Ley 3/1988, que establece un programa escalonado para llevar a cabo dicha adecuación. Asimismo, la Ley 3/2004 incide en una ley anterior modificando la regulación del Consejo Audiovisual de Cataluña. Esta Ley define con mayor precisión las competencias del Consejo, los supuestos de informe y su carácter preceptivo y vinculante según los casos en materia de otorgamiento y revocación de concesiones e igualmente el régimen jurídico sancionador de esta institución.

En un segundo bloque de leyes pueden situarse las relativas a comercio y consumo. Especial importancia reviste la Ley 8/2004, de horarios comerciales. La Ley trata de regular los horarios de los establecimientos comerciales de venta al público de mercancías estableciendo limitaciones ponderando diversos factores (necesidades de la población, facilidades de compra en momentos del año con puntas de demanda, equilibrio entre grandes empresas de distribución y pequeñas y medianas empresas del comercio urbano de proximidad, los derechos personales y familiares de los trabajadores del comercio). Se permite la apertura en

días festivos con un máximo de ocho días al año, se establecen los horarios diarios normales y las fechas de prohibición de apertura. Se excluyen de estas limitaciones una serie de establecimientos atendiendo a criterios como el objeto de la venta, el lugar, la época del año, entre otros. Por su parte, la Ley 9/2004 crea la Agencia Catalana del Consumo como organismo autónomo administrativo que será la máxima autoridad en la planificación y ejecución de las políticas de consumo del Gobierno de la Generalidad. Los ejes de actuación de la Agencia son la protección de la seguridad y los derechos de las personas; la formación y la educación; la potenciación de la mediación y el arbitraje, las relaciones institucionales y la participación directa de las personas a través de las asociaciones de consumidores y usuarios y los agentes sociales y económicos. Merece señalarse que para garantizar los derechos de los consumidores y usuarios la Agencia ejerce funciones de prevención, mediante el análisis de los productos y servicios y mediante la inspección y sanción.

Finalmente deben destacarse las tres leyes con un potencial mayor impacto en el ámbito de la política social.

Por una parte la Ley 5/2004, de creación de guarderías de calidad. De acuerdo con la ley, las guarderías de la Generalidad y las de las Administraciones Locales constituyen la red de guarderías de titularidad pública de Cataluña, cuyo desarrollo ha de ser impulsado por el Gobierno para asegurar una oferta suficiente a la población menor de tres años. El Gobierno debe garantizar que al final del periodo 2004 – 2008 la red de guarderías de titularidad pública de Cataluña incluya un mínimo de 30.000 plazas de nueva creación, priorizando las zonas desfavorecidas.

En segundo lugar es preciso mencionar la Ley 2/2004 de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Esta ley crea el fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas de atención especial como un instrumento financiero de la Generalidad destinado a los proyectos presentados por los municipios para la rehabilitación de las zonas mencionadas desde el punto de vista urbanístico, social, económico y ambiental.

En tercer lugar aparece en este bloque la ley más extensa de las aprobadas en el año 2004: la Ley 10/2004, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo. Se trata de una disposición normativa que como objetivo general persigue el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local. La Ley establece medidas para fomentar la cohesión social por medio de políticas públicas de suelo y vivienda. En este sentido, para contribuir a la existencia de suelo disponible destinado a la construcción de vivienda asequible, se habilita el planeamiento urbanístico general con el fin de que incluya en su regulación un nuevo sistema urbanístico denominado «de viviendas dotacionales públicas» al objeto de satisfacer los requerimientos de las personas más necesitadas. En el ámbito de la sostenibilidad, se introducen disposiciones para garantizarla en el uso del territorio, como el deber de los propietarios del suelo urbano no consolidado de participar en los costes de implantación de las infraestructuras del transporte público en determinados supuestos. Asimismo, se procede a la redefinición del concepto de suelo urbano no urbanizable y a adoptar medidas para mejorar la gestión del mismo. Por último, la Ley confiere más competencias a los

municipios en materia urbanística y se establece que los ayuntamientos dotados de un plan de ordenación urbanística municipal o de un programa de actuación urbanística municipal pueden aprobar de manera definitiva el planeamiento que se derive de los mismos.

Decretos

Un número muy elevado de decretos aprobados por el Gobierno a lo largo de 2004 son de carácter organizativo (incluidos los intentos de simplificación con la supresión de varios órganos colegiados de la administración a través del decreto 312/2004) y ello tiene su explicación tanto por la necesidad de ajustar la organización administrativa a las características del nuevo Gobierno formado a finales de 2003 como a las exigencias derivadas de instrumentar normativamente la solución a la crisis política derivada del denominado «caso Carod». Por referirnos únicamente a este último punto deben mencionarse en primer lugar los decretos 151 y 152 de 2004 en virtud de los cuales el Presidente de la Generalidad cesa al Consejero Jefe, recupera las funciones delegadas del mismo y redistribuye entre diversos departamentos las competencias asignadas inicialmente al departamento del Consejero Jefe. A continuación, y siempre sobre el mismo asunto, cabe destacar los decretos 193, 194 y 385 de 2004 en virtud de los cuales se nombre a J. Bargalló Consejero de Presidencia y Consejero Jefe, se atribuyen al departamento de Presidencia las atribuciones que en el año 2003 se habían asignado al departamento del Consejero Jefe y, se regula la estructura y las funciones de la Oficina de la Presidencia de la Generalidad. Tiene particular interés esta última disposición: a través de los decretos 193 y 194 de 2004, P. Maragall (PSC) dejaba de estar al frente de la Consejería de la Presidencia que pasaba a manos de J. Bargalló (ERC) y quedaba únicamente al frente de la Presidencia de la Generalidad y por este motivo el decreto 385/2004 crea una estructura específica de apoyo al Presidente que actúa bajo la dependencia funcional directa del mismo sin perjuicio de la adscripción Orgánica al departamento de la Presidencia.

Como curiosidad en el plano organizativo, y si se quiere también el simbólico y protocolario, merece reseñarse el decreto 256/2004, de regulación del estatuto del jefe de la oposición. El reconocimiento jurídico de esta figura no es común en nuestras latitudes y por esto sorprendió la aparición del mencionado decreto, máxime cuando no era reclamado por las fuerzas políticas ni por la persona destinada a dicho reconocimiento y además invadía ámbitos materiales propios del Reglamento Parlamentario. Se considera jefe de la oposición al presidente del grupo parlamentario de la oposición con más escaños en el Parlamento, se le asignan funciones consultivas, rango protocolario específico y una retribución asimilable a la de los Consejeros incompatible con cualquier otro tipo de retribución pública.

Entre los decretos con mayor proyección ciudadana y reflejo de la política social del Gobierno anteriormente mencionada merecen destacarse los siguientes.

En el terreno educativo el Decreto 252/2004 establece el procedimiento de admisión del alumnado a los centros docentes en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos. La pretensión principal de esta disposición es asegurar el dere-

cho individual de los alumnos a una educación de calidad, compensadora de las desigualdades personales, económicas y sociales, y favorecedora de la integración al sistema educativo del alumnado inmigrado. También cabe reseñar en este ámbito el Decreto 317/2004 por el que se regulan la constitución y la composición del Consejo escolar, la selección del director y el nombramiento y el cese de los órganos de gobierno de los centros docentes públicos.

Como ya se ha señalado la política de reacondicionamiento de barrios y áreas urbanas, así como la de fomento de la vivienda asequible y de rehabilitación de la vivienda, ha constituido una de las prioridades del ejecutivo durante el año 2004 y ha tenido su reflejo en diversas disposiciones reglamentarias. Entre ellas deben destacarse el Decreto 369/2004, de desarrollo de la Ley 2/2004, para la mejora de barrios y áreas urbanas de atención especial; el Decreto 454/2004, de desarrollo del Plan para el derecho a la vivienda, y el Decreto 455/2004, de regulación del plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña.

Por último cabe también hacer referencia al Decreto 286/2004, que regula las subvenciones destinadas a los proyectos de creación de puestos de trabajo en el marco de los nuevos yacimientos de empleo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2004 y a 31-XII-2004:

Convergència i Unió: 46

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 42

Esquerra Republicana de Catalunya: 23

Popular de Catalunya: 15

Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa: 9

Modificaciones en la composición de la Mesa del Parlamento:

Dada la renuncia presentada por la secretaria cuarta, Sra. Marina Llansana (ERC), se procedió a la elección de dicho cargo, resultando elegida la Sra. Bet Font (ICV-EA) (DSPC-P, 9, 31/03/2004; BOPC, 42, 07/04/2004).

Estructura del Gobierno

Presidente: Pasqual Maragall (PSC)

Número de consejerías: 17

Primer Consejero y Consejería de la Presidencia: Josep Bargalló (ERC)

Consejería de Relaciones Institucionales y Participación: Joan Saura (IC)

Consejería de Política Territorial y Obras Públicas: Joaquim Nadal (PSC)

Consejería de Justicia: Josep M. Vallès (CPC)

Consejería de Interior: Montserrat Tura (PSC)

Consejería de Economía y Finanzas: Antoni Castells (PSC)

Consejería de Gobernación y Administraciones Públicas: Joan Carretero (ERC)

Consejería de Educación: Marta Cid (ERC)

Consejería de Cultura: Caterina Mieras (PSC)

Consejería de Salud: Marina Geli (PSC)

Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca: Antoni Siurana (PSC)

Consejería de Trabajo e Industria: Josep Maria Rañé (PSC)

Consejería de Comercio, Turismo y Consumo: Josep Huguet (ERC)

Consejería de Bienestar y Familia: Anna Simó (ERC)

Consejería de Medio Ambiente y Vivienda: Salvador Milà (IC)

Consejería de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información: Carles Solà (ERC)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: PSC-CPC, ERC, ICV-EA: 74 diputados.

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSC (Presidencia de la Generalidad y 7 consejerías), CPC (1 consejería), ERC (6 consejerías), IC (2 consejerías).

Cambios en el Gobierno

Decreto 151/2004, de 27 de enero, de cese del Primer Consejero de la Generalidad y de recuperación de las funciones que corresponden al Presidente de la Generalidad (DOGC, 4059, 29/01/2004).

—El Sr. Josep-Lluís Carod-Rovira es cesado como Primer Consejero y nombrado Consejero de la Generalidad de Cataluña.

Decreto 152/2004, de 27 de enero, de modificación del Decreto 296/2003, de 20 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencias de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 4059, 29/01/2004).

Decreto 153/2004, de 3 de febrero, de cese del señor Josep-Lluís Carod-Rovira como Consejero de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 4063, 04/02/2004).

Decreto 191/2004, de 20 de febrero, por el que el señor Josep Bargalló i Valls cesa como Consejero de Enseñanza (DOGC, 4076, 23/02/2004).

Decreto 192/2004, de 20 de febrero, por el que se nombra Consejera de Enseñanza a la señora Marta Cid i Pañella (DOGC, 4076, 23/02/2004).

Decreto 193/2004, de 20 de febrero, de segunda modificación del Decreto 296/2003, de 20 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencias de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 4076, 23/02/2004).

Decreto 194/2004, de 20 de febrero, por el que se nombra primer Consejero al señor Josep Bargalló i Valls y se le delegan diversas funciones que corresponden al Presidente de la Generalidad (DOGC, 4076, 23/02/2004).

Decreto 303/2004, de 25 de mayo, de modificación de la denominación del Departamento de Sanidad y Seguridad Social (DOGC, 4143, 28/05/2004):

—Pasa a denominarse Departamento de Salud.

Decreto 304/2004, de 25 de mayo, de modificación de la denominación del Departamento de Enseñanza (DOGC, 4143, 28/05/2004):

—Pasa a denominarse Departamento de Educación.

Decreto 405/2004, de 15 de octubre, por el que el señor Pere Esteve i Abad cesa como Consejero de Comercio, Turismo y Consumo (DOGC, 4240, 16/10/2004).

Decreto 406/2004, de 15 de octubre, por el que se nombra al señor Josep Huguet i Biosca Consejero de Comercio, Turismo y Consumo (DOGC, 4240, 16/10/2004).

Decreto 256/2004, de 13 de abril, de regulación del estatuto del jefe de la oposición (DOGC, 4116, 21/04/2004).

Decreto 296/2004, de 25 de mayo, por el que se nombra al Honorable Señor Artur Mas i Gavarró jefe de la oposición (DOGC, 4142, 27/05/2004).

Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Comparecencia del Consejero Josep-Lluís Carod-Rovira ante la Diputación Permanente para que informe sobre una iniciativa personal a inicios de enero que ha tenido repercusiones políticas importantes (DSPC-D, 1, 30/01/2004).

Comparecencia del presidente de la Generalidad ante la Diputación Permanente para que informe de los cambios del Gobierno anunciados y sobre la situación política actual (DSPC-D, 1, 30/01/2004).

Resolución 8/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (DSPC-P, 5, 11/02/2004; BOPC, 19, 16/02/2004).

Resolución 9/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 38/2003, de 17

de noviembre, general de subvenciones (DSPC-P, 5, 11/02/2004; BOPC, 19, 16/02/2004).

Intervención del presidente de la Generalidad en sesión plenaria, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley 13/1989, para rendir cuenta del Decreto 192/2004, de 20 de febrero, por el que se nombra consejera de Enseñanza a la Sra. Marta Cid i Pañella, y del Decreto 194/2004, de 20 de febrero, por el que se nombra Consejero jefe al Sr. Josep Bargalló i Valls (DSPC-P, 7, 25/02/2004).

Resolución 10/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (DSPC-P, 7, 25/02/2004; BOPC, 26, 01/03/2004).

Resolución 12/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio de la Situación de las Políticas de Juventud en Cataluña (DSPC-P, 5, 11/02/2004; BOPC, 19, 16/02/2004).

Resolución 13/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura sobre Inmigración (DSPC-P, 5, 11/02/2004; BOPC, 19, 16/02/2004).

Resolución 19/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social (DSPC-P, 6, 18/02/2004; BOPC, 23, 23/02/2004).

Resolución 21/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio del Proceso de Mundialización de la Economía y las Repercusiones en las Relaciones Internacionales (DSPC-P, 6, 18/02/2004; BOPC, 23, 23/02/2004).

Resolución 33/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio de la Situación de la Pesca en Cataluña (DSPC-P, 7, 25/02/2004; BOPC, 26, 01/03/2004).

Resolución 35/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial (DSPC-P, 8, 24/03/2004; BOPC, 38, 29/03/2004).

Resolución 36/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del poder judicial y del Código penal (DSPC-P, 8, 24/03/2004; BOPC, 38, 29/03/2004).

Resolución 37/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (DSPC-P, 8, 24/03/2004; BOPC, 38, 29/03/2004).

Resolución 38/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado (DSPC-P, 8, 24/03/2004; BOPC, 38, 29/03/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local con el Consejero jefe para informar sobre los objetivos y los ejes de actuación del Departamento de Presidencia para la VII legislatura (DSPC-C, 30, 25/03/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto con el Consejero de Economía y Finanzas para la presentación del informe económico-financiero relativo al estado de las finanzas de la Generalidad el 31 de diciembre de 2003 (DSPC-C, 57, 18/05/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana con el Consejero de Justicia para informar de las líneas de actuación de su departamento en materia de política penitenciaria (DSPC-C, 64, 27/05/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local con el Consejero jefe para informar de la política del Gobierno en materia de comunicación (DSPC-C, 72, 22/06/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local con el presidente de la Generalidad para informar sobre los criterios de actuación y orientación del Gobierno después de haber transcurrido seis meses de su constitución (DSPC-C, 75, 28/06/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local con el presidente de la Generalidad para informar sobre los planes de actuación del Gobierno en lo referente a las competencias que han sido asumidas por el Departamento de la Presidencia con motivo del cese del Consejero jefe (DSPC-C, 75, 28/06/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana con el Consejero de Justicia para informar sobre la situación del sistema penitenciario (DSPC-C, 81, 22/07/2004).

Resolución 102/VII del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (DSPC-P, 22, 30/09/2004; BOPC, 97, 05/10/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Política Territorial con el Consejero de Medio Ambiente y Vivienda para presentar el informe sobre los contaminantes en los sistemas acuáticos continentales, especialmente en lo relativo al río Ebro al paso por Flix (Ribera d'Ebre) (DSPC-C, 92, 20/10/2004).

Sesión informativa de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local con el presidente de la Generalidad para informar sobre la Conferencia de presidentes de comunidades autónomas del pasado 28 de octubre y sobre la constitución de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo que tuvo lugar en Barcelona el 29 de octubre de 2004 (DSPC-C, 113, 16/11/2004).

Resolución 168/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley del fondo para la homogeneización, el rescate selectivo y la subvención de peajes (DSPC-P, 27, 18/11/2004; BOPC, 125, 14/12/2004).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros:

Resolución 14/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se designan dos Consejeros del Consejo Consultivo de la Generalidad (DSPC-P, 5, 11/02/2004; BOPC, 19, 16/02/2004).

Decreto 221/2004, de 4 de marzo, de nombramiento de miembros del Consejo Consultivo (DOGC, 4088, 10/03/2004).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 248, en relación con la Ley del Estado 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social (BOPC, 9, 26/01/04).

Dictamen núm. 250, en relación con la Ley del Estado 39/2003, del sector ferroviario (BOPC, 11, 30/01/04).

Dictamen núm. 252, en relación con la Ley del Estado 41/2003, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad (BOPC, 11, 30/01/04).

Dictamen núm. 249, en relación con la Ley del Estado 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (BOPC, 12, 02/02/04).

Dictamen núm. 251, en relación con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (BOPC, 12, 02/02/04).

Dictamen núm. 254, en relación con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOPC, 12, 02/02/04).

Dictamen núm. 260, en relación con la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de ocupación (BOPC, 21, 18/02/04).

Dictamen núm. 261, en relación con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOPC, 21, 18/02/04).

Dictamen num. 262 en relación con la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de

diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOPC, 31, 11/03/04).

Dictamen núm. 263 en relación con la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código penal, complementaria del arbitraje (BOPC, 31, 11/03/04).

Dictamen núm. 264 en relación con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOPC, 31, 11/03/04).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen núm. 254 en relación con la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social.

Dictamen núm. 255 en relación con la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Dictamen núm. 256 en relación con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Dictamen núm. 257 en relación con la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004.

Dictamen núm. 258 en relación con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Dictamen núm. 259 en relación con la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Ninguno

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Resolución 22/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se designan cinco síndicos de la Sindicatura de Cuentas (DSPC-P, 6, 18/02/2004; BOPC, 23, 23/02/2004).

Decreto 236/2004, de 22 de marzo, de nombramiento del señor Joan Colom i Naval como síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas (DOGC, 4097A, 23/03/2004).

Resolución 187/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se designa un síndico de la Sindicatura de Cuentas (DSPC-P, 32, 22/12/2004; BOPC, 130, 27/12/2004).

Informes:

Informe 2/2002 sobre la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al ejercicio del 2001 (BOPC, 14, 09/02/04; DSPC-C, 66, 28/05/04).

Informe 8/2003-D: Instituto Catalán de Finanzas. Ejercicio 2000 (BOPC, 57, 19/05/2004).

Informe 9/2003-D: Instituto Catalán de Finanzas. Ejercicio 2001 (BOPC, 57, 19/05/2004).

Síndic de Greuges

Elecciones de miembros:

Resolución 88/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se designa síndic de greuges (DSPC-P, 17, 17/06/2004; BOPC, 71, 18/06/2004).

Informes:

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre los centros residenciales de acción educativa para niños y adolescentes en Cataluña:

Debate en comisión: DSPC-C, 19, 20/02/2004.

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre el servicio público de suministro eléctrico, una reflexión sobre los derechos de los ciudadanos (BOPC, 8, 23/01/2004):

Debate en comisión: DSPC-C, 20, 24/02/2004.

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre la atención a la gente mayor dependiente en Cataluña (BOPC, 17, 12/02/2004):

Debate en comisión: DSPC-C, 26, 19/03/2004.

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 2003 (BOPC, 34, 19/03/2004):

Debate en comisión: DSPC-C, 33, 29/03/2004.

Debate en el Pleno: DSPC-P, 10, 14/04/2004.

Rasgos generales

El año 2004 viene marcado en la Comunidad Valenciana fundamentalmente por el desenlace en la sucesión del liderazgo del Partido Popular entre el Presidente de la Generalidad Francisco Camps Ortiz y Eduardo Zaplana Hernández-Soro, que había sido anteriormente Presidente. Esta situación que provenía ya del año anterior, se plantea especialmente tras las elecciones del 14 de marzo cuando el Partido Socialista Obrero Español las gana y el hasta entonces Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales pasa a convertirse en el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Esto tiene especialmente importancia en el caso de las empresas públicas y, sobre todo, en el caso de la Radiotelevisión Valenciana cuando a lo largo del verano se produce la sustitución tanto del director del Ente, como de la directora de la Televisión Valenciana.

El siguiente paso es el congreso del Partido Popular de la Comunidad Valenciana que se celebra el 22 de noviembre en Castellón y en el que queda claramente afirmado el liderazgo de Francisco Camps que recibe el apoyo prácticamente generalizado de la mayoría en Castellón y Valencia y en menor medida en Alicante, que es donde tiene su feudo Eduardo Zaplana.

En cierta manera relacionado con todos estos acontecimientos hay que destacar el cambio de Gobierno que plantea el día 26 de agosto el Presidente Camps y que se transforma en el nombramiento de un nuevo Gobierno.

En el nuevo Gobierno se producen, en cambio, importantes novedades organizativas. En primer lugar, se nombra un Vicepresidente, que es Victor Campos Guinot, y aparecen dos nuevas Consejerías: por un lado, la de Turismo y, por otro, la de Empresa, Universidad y Ciencia, que además de las competencias en materia de universidad e investigación, asume las que tenía en materia de industria y comercio la antigua Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Además, una novedad importante es la aparición de dos Consejeros sin competencias ejecutivas, que son el de Relaciones Institucionales y de Comunicación y una Consejera de Cooperación y Participación.

El segundo aspecto significativo de lo acaecido el año 2004 ha sido de nuevo la polémica en torno a la lengua propia de la Comunidad Valenciana. En este sentido, se da la circunstancia de que en diciembre del año 2003 la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* había anunciado el propósito de elaborar un informe refe-

rente a la entidad y denominación del valenciano. Transcurridos seis meses es en junio cuando esta Institución acuerda designar una ponencia encargada de llevar a cabo este estudio y que se pone a trabajar a lo largo de todo el verano. Finalizados los trabajos se presenta una propuesta de dictamen que recibe el tratamiento de carácter reservado y al cual presentan los académicos sus enmiendas correspondientes. De tal manera, que en principio está fijado para la fecha del 22 de diciembre la celebración de un pleno de la *Acadèmia*, en el cual debería aprobarse este dictamen. En el intermedio se produce el inicio de los trámites de aprobación de la Constitución Europea y el Gobierno español decide recabar de aquellas Comunidades Autónomas con lengua propia el texto de la Constitución Europea en su propia lengua. Por parte del Gobierno valenciano se encarga a la *Acadèmia Valenciana* de la Llengua la versión valenciana de la Constitución Europea y la presenta al Gobierno español a efectos de que la deposite, tal y como es preceptivo, en las instituciones europeas en Bruselas. Por su parte la Generalidad de Cataluña decide no presentar un texto propio y asume el texto presentado por el Gobierno valenciano elaborado por la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*. Estas circunstancias desencadenan una polémica en la que se ve implicado por un lado, el propio Gobierno valenciano y, por otro, algunos de los partidos integrantes del Gobierno tripartito catalán.

Esto lleva de nuevo a plantear de nuevo la polémica en torno a la lengua propia de la Comunidad Valenciana, si bien en esta ocasión hay una diferencia cualitativa respecto a polémicas de épocas anteriores. En esta ocasión ya no se discute la unidad de la lengua, sino la denominación que debe tener la lengua. En este sentido, el dictamen que se prepara por parte de la *Acadèmia* propugna y mantiene, tal como lo hace el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que la lengua propia de la Comunidad, aún cuando tal y como dice la Ley de creación de la *Acadèmia*, forme parte del sistema lingüístico que comparte con otros territorios de la Corona de Aragón, sin embargo, debe mantenerse la denominación de valenciano en el ámbito del sistema lingüístico, que es la que reconoce el Estatuto de Autonomía y con la cual se identifican los propios ciudadanos de la Comunidad Valenciana.

El problema se plantea fuera del ámbito del sistema lingüístico y aquí es donde se proponen fórmulas en que la denominación de la lengua no se circunscriba exclusivamente a la denominación de catalán, sino que, de alguna manera, y en plano de igualdad, se utilice también la denominación de valenciano igual que se utiliza el neerlandés o el holandés, o el serbocroata, u otras expresiones sincréticas para la denominación de lenguas comunes con distinto nombre tal y como ocurre, por ejemplo, con el español y el castellano.

En estas circunstancias el día 22 de diciembre, cuando se celebra la Sesión Plenaria de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* para debatir y aprobar el dictamen, interviene el Consejero de Cultura, Educación y Deporte, quien manifiesta el criterio del Gobierno contrario a que se tome el acuerdo y anuncia que si la *Acadèmia* persiste, el Gobierno adoptará las medidas legales y legislativas que considere oportunas. Ante esta situación la Presidenta de la *Acadèmia* acuerda suspender la Sesión Plenaria y ésta es la situación que existe en el momento de acabar el año 2004.

Otro aspecto importante que afecta a la Comunidad Valenciana es la derogación que realiza el Gobierno español del Plan Hidrológico Nacional de conformidad con su programa electoral, lo cual tiene una especial repercusión en la Comunidad Valenciana, que era una de las Comunidades Autónomas que en principio, con las previsiones de este Plan, iba a ser más beneficiada por la política de trasvases a partir del Ebro. Por su parte la Ministra de Medio Ambiente anuncia unas medidas alternativas al Plan Hidrológico Nacional, lo cual desencadena a lo largo de la segunda parte del año 2004 toda una polémica en torno a, tanto la decisión del Gobierno español, como a las propuestas alternativas que presenta el mismo para la Comunidad Valenciana.

En otro orden de cosas, destaca también las obras del AVE Madrid-Comunidad Valenciana que, si bien van avanzando y se plantea la necesidad de que estén acabadas par la celebración de la Copa del América que se celebrará en Valencia el año 2007, sin embargo, en el área metropolitana de Valencia los alcaldes de toda la zona de l'Horta Sud reclaman que la entrada en la ciudad se realice a través de los pueblos cercanos a la capital mediante un túnel circunstancia ésta que no estaba prevista y que lleva a un gran enfrentamiento dentro del propio Partido Socialista del País Valencià con relación al Gobierno español respecto a si se va a tener en cuenta o no la petición formulada por estos ayuntamientos que en su inmensa mayoría están gobernados por el PSPV.

Otro de los aspectos que han marcado la vida política de la Comunidad Valenciana a lo largo del año 2004 ha sido la constitución de la Euroregión, que tuvo lugar el 29 de octubre, y en la que participan Baleares, Cataluña, Aragón, por parte española y las Regiones de Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon en el caso de Francia. La decisión del Gobierno valenciano de excluirse y de no participar en esta Euroregión, por considerar que se trata de una maniobra desde Cataluña de controlar esta zona, plantea toda una polémica entre las fuerzas políticas valencianas y, sobre todo, una cierta oposición por parte de los empresarios valencianos. Frente a esta propuesta el gobierno valenciano plantea dos distintas: el llamado «Eje de la prosperidad» que comprende a las comunidades autónomas de Madrid, Islas Baleares y Comunidad Valenciana; y el «Arco Mediterráneo» que incluye las regiones mediterráneas de Francia y España incluyendo Murcia.

En cuanto a la Copa del América prevista para el año 2007 hay que indicar que las primeras regatas se inician ya el 4 de octubre, comenzando todo un calendario de acontecimientos deportivos que finalizará como está previsto con la celebración de la Copa del América en el año 2007. En todo caso, ello ha significado un primer ensayo general que se celebra en ese momento con el comienzo de la llegada de los equipos participantes y las primeras regatas en aguas valencianas. El acontecimiento está siendo aprovechado por las administraciones del Estado, autonómica y municipal, que llegan a un acuerdo para llevar a cabo esta convocatoria y realizar diversas inversiones en infraestructuras.

Finalmente hay que indicar que el Gobierno valenciano aprobó el Plan de Infraestructuras Estratégicas que supone la previsión de todas las obras públicas hasta el año 2010.

Leyes de la Generalidad Valenciana

Con relación a las leyes hay que indicar que son un total de catorce las leyes aprobadas a lo largo del año 2004, lo cual supone uno de los años de mayor producción legislativa de las Cortes Valencianas desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

También hay que indicar que de esas catorce leyes, prácticamente casi la mitad, fueron aprobadas a lo largo del mes de diciembre, lo cual significa que como suele ser habitual, al finalizar el año se acumula el trabajo legislativo frente a la situación de que durante los cinco primeros meses no se aprobó ninguna ley, dado que la primera es del 24 de mayo.

Y en tercer lugar en cuanto a estas leyes es posible realizar una división, distinguiendo, en primer lugar, las aprobadas en materia de ordenación del territorio y vivienda, circunstancia ésta que coincide con la alta producción de decretos dictados por la misma Consejería de Territorio y Vivienda. En segundo lugar destacan las leyes de carácter sectorial; a continuación, tres leyes de carácter modificativo; en cuarto lugar dos leyes de carácter muy puntual; y, finalmente, tres leyes que de alguna manera ya se han convertido en habituales, como son las de «acompañamiento», presupuestos y la de crédito extraordinario para hacer frente a los gastos derivados de la celebración de las elecciones.

Leyes en materia de ordenación del territorio y vivienda

Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación (DOGV núm. 4.788, de 2 de julio de 2004)

Son tres las leyes aprobadas en esta materia, que son: la Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje; y la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

Con relación a la primera Ley, que es la Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación (LOFCE), hay que indicar que es una Ley que consta de 38 artículos, 4 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 3 disposiciones finales.

Esta Ley se aprueba en base a las competencias que en estas materias tiene atribuidas la Generalidad Valenciana, de conformidad con los artículos 31.9 y 34.1.5, del Estatuto de Autonomía y de las competencias del Estado transferidas a la Generalidad en estas materias en base al Real Decreto 1.720/1984, de 18 de julio.

Esta Ley tiene por objeto regular y fomentar la calidad del proceso de edificación y determinar requisitos básicos de los edificios, así como establecer los principios para el desarrollo adecuado del proceso de edificación y para la protección de los intereses del usuario.

El Título I lleva por rúbrica «Objeto y ámbito de aplicación de la Ley» y en el mismo se acota el conjunto de edificaciones a los que, en función de su uso y

destino son de aplicación los preceptos contenidos a lo largo del articulado de la Ley, excluyendo expresamente aquellas edificaciones existentes que responden a una tipología local que la costrumbre haya validado en su uso. De otro lado, se determina cuáles son los procesos constructivos que quedan sujetos a esta Ley.

El Título II se ocupa de la calidad de la edificación, comenzando con la propia definición de la calidad y estableciendo unos niveles mínimos o básicos de la calidad, para, a partir de los mismos, alcanzar mayores cotas de calidad y, por ende, mejores prestaciones en las edificaciones.

Al objeto de alcanzar estos mayores niveles de calidad en la edificación la administración valenciana fija cauces de intervención a través de los cuales concentra sus esfuerzos de cara a afrontar este reto.

El Título III se centra en la atención en el proceso de edificación, de tal manera que va desgranando el *iter* edificatorio, el cual tiene su inicio en la fase de promoción y culmina con la puesta en uso del edificio. Está estructurado en tres capítulos diferentes: en el Capítulo primero, se refiere a la promoción, definiendo e incorporando genéricamente sus funciones y regulando la fase del proyecto al abortar la concepción técnica del edificio. También este capítulo primero, del Título III, regula la ejecución de las obras y la vida útil del edificio.

En el Capítulo segundo se regulan las autorizaciones administrativas. Y, por último, el Capítulo tercero está dedicado a los agentes de la edificación.

Se trata, así pues, de una Ley importante que es una manifestación más, con venimos indicando, de la gran actividad normativa, no sólo en el aspecto legislativo que estamos viendo ahora, sino como veremos después, en el reglamentario, que la Consejería de Territorio y Vivienda ha realizado durante el año 2004.

Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje (DOGV núm. 4.788, de 2 de julio de 2004)

Esta Ley sin duda es una de las más importantes aprobadas a lo largo del año 2004 y viene a derogar la Ley 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, en todo aquello que ya no estuviera derogado por la disposición final segunda de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.

La Ley consta de 100 artículos, 6 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, 2 disposiciones derogatorias y 2 disposiciones finales.

El objetivo al que se orienta la función pública de ordenación territorial es la de la protección y mejora de la calidad de vida de las personas, mediante el desarrollo equilibrado y sostenible basado en las características del territorio y en la gestión racional de los recursos naturales. Conforme a ello, la función pública que esta Ley regula se enmarca como dice en su preámbulo, en los principios rectores de la Constitución Española.

La Ley se ocupa de cuestiones tan estratégicas para el desarrollo de la Comunidad Valenciana como son el paisaje, la vivienda, el litoral, el agua, o las infraestructuras. Para ello, establece una serie de instrumentos de ordenación territo-

rial de ámbito supramunicipal que son especialmente la denominada «estrategia territorial de la Comunidad Valenciana» y los planes de acción territorial.

Destaquemos especialmente la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana que es el resultado de un proceso que concluye en un instrumento de ordenación del territorio, que contiene las directrices, orientaciones y criterios que junto con la Ley constituyan un referente en las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los distintos instrumentos del planeamiento.

Otro de los instrumentos que se incorporan al régimen de ordenación del territorio es el sistema de información territorial cuyo principal fin es obtener y manejar información para su utilización en los planes y proyectos de incidencia territorial y facilitar el acceso a ella de cualquier ciudad.

Finalmente, destacaríamos el último Título de la Ley, que se refiere a la Gobernanza del territorio. Es importante la incorporación de ese instrumento propio de la Unión Europea que se trata de una Instrucción basada en el Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea implantada ya en otros países de la Unión. La Gobernanza constituye un modelo en la toma de decisiones territoriales basado en los principios de responsabilidad, coherencia, eficacia, participación social y accesibilidad a la información territorial que en el ámbito del ordenamiento jurídico español ha sido hasta el momento muy poco utilizado.

Ley 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.867, de 21 de octubre de 2004)

En tercer lugar nos encontramos en esta materia de ordenación del territorio y vivienda con esta Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunidad Valenciana, que consta de 79 artículos, 6 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

La Ley se basa en el artículo 47 de la Constitución, que declara como derecho fundamental de carácter social de todos los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada, el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, y como marco de la propia autonomía valenciana, el artículo 148.1.3 de la Constitución Española y el artículo 31.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Además, hay que recordar que esta Ley deroga la Ley anterior, Ley 1/1997, de 21 de febrero, sobre régimen sancionador en materia de vivienda.

La Ley está estructurada en cinco Títulos. El primer Título se refiere al derecho a la vivienda digna y ésta no se contempla sólo como un bien individualmente considerado, sino que desde un enfoque global se pretende que no quede deslindada del entorno en que se ubica. Para ello, las medidas previstas en la Ley vienen determinadas por la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico y atienden en todo momento a su incidencia en el medio ambiente y en patrimonio cultural, así como la necesidad de unas infraestructuras apropiadas para una adecuada calidad de vida.

El Título II lleva como epígrafe «El acceso a la vivienda» y en él se recoge la

exigencia de unas garantías por daños materiales ocasionados por vicios o defectos de la construcción, cuyo desarrollo reglamentario se prevé posteriormente en forma de seguros obligatorios y siempre en relación con la legislación de ordenación de la edificación, atendiendo especialmente a las promociones de viviendas protegidas o rehabilitadas como protección pública.

En el Título III, que se refiere al uso, conservación, mantenimiento y adaptación de la vivienda, hay que destacar algunas disposiciones innovadoras, como es el caso de la obligatoriedad de que la comunidad de propietarios suscriba con carácter global para todo el inmueble los seguros contra el riesgo de incendios y por daño a terceros, o bien que la definición de las obras de adecuación, entendiéndose como tales todas aquellas necesarias para que viviendas, elementos y servicios comunes de un edificio sean aptos para la circulación y garanticen la accesibilidad de personas con movilidad y comunicación restringida, así como a las obras requeridas para dotar a los inmuebles de viviendas de la infraestructura común a los servicios de telecomunicación y a aquellas otras que sean preceptivas para la adecuación de la normativa vigente.

En el Título IV de la Ley, que se refiere al fomento público y prestación directa de la vivienda, se pretende establecer el régimen jurídico de las viviendas con protección pública, constituyendo un marco normativo estable y propio para éstas en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, superando normas anteriores a la propia Constitución.

Finalmente, el Título V regula el régimen sancionador con remisión al órgano competente en materia de consumo para las viviendas en general y, además, específicamente se establece de forma pormenorizada la tipificación de las sanciones en las viviendas de protección pública.

Leyes sectoriales

Como indicábamos antes existen tres leyes de carácter sectorial, que son la Ley 2/2004, de 28 de mayo, de creación del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable; y la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunidad Valenciana.

Ley 2/2004, de 28 de mayo, de creación del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (DOGV núm. 4.765, de 1 de junio de 2004)

El origen de esta Ley se encuentra en el artículo 40.2 de la Constitución, que establece que los poderes públicos deberán velar por la seguridad e higiene en el trabajo como uno de los principios rectores de la política social y económica. Además, a nivel de legislación estatal hemos de tener en cuenta no sólo el Estatuto de los Trabajadores, sino más recientemente la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, que es la Ley marco estatal dentro de la cual hay que situar la creación de este nuevo organismo autónomo de la Generalidad Valenciana.

La Ley consta de 19 artículos estructurados en tres títulos, que se refieren básicamente a los órganos y estructura administrativa del Instituto que se crea, así como al régimen económico presupuestario del personal del mismo. La Ley consta además de 3 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

La Ley crea el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT), como organismo autónomo de carácter administrativo, que se configura como el órgano científico técnico en materia de prevención de riesgos laborales de la administración de la Generalidad.

El Instituto tiene como fin la promoción de la seguridad y salud en el trabajo en el conjunto de la Comunidad Valenciana, asignándosele con carácter específico los siguientes objetivos:

- La ejecución de los planes y programas, en desarrollo de las políticas en esta materia, que le asignen el Gobierno de la Generalidad o en su caso la Consejería a la cual esté adscrito.
- La coordinación de las actuaciones que, en materia de seguridad y salud en el trabajo, establezca el Gobierno valenciano.
- Finalmente, la investigación, desarrollo e innovación de materias relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo.

Por ello, este Instituto consta de los órganos de representación y dirección que son el presidente, que será siempre el consejero que tenga en cada momento atribuidas las competencias en materia de trabajo, un vicepresidente y un director. Y lo que es más interesante, los órganos de participación y asesoramiento, que son el Consejo General, la Comisión Permanente y las Comisiones Territoriales de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El órgano clave de participación es, sin duda, el Consejo General, que está formado aparte de por el presidente, que será el del propio Instituto, por un lado por siete representantes de la Generalidad, que deberán tener al menos el rango de director general, que sean competentes en materia de trabajo, sanidad, industria, educación, administraciones públicas, agricultura y obras públicas. Asimismo, formarán parte por los agentes económicos de la Comunidad Valenciana, ocho vocales designados a propuesta de las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad Valenciana. Finalmente, también formarán parte del mismo por los agentes sociales de la Comunidad Valenciana, ocho vocales designados a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas de la Comunidad Valenciana.

Además, existirá una Comisión Permanente, de la cual formarán parte el Director General en materia de trabajo, que la presidirá, y dos representantes de aquellos que había designado la Generalidad, el Director del Instituto, cuatro representantes de las organizaciones empresariales y cuatro también de las sindicales.

Desde el punto de vista territorial se organizarán unas Comisiones Territoriales de Seguridad y Salud en el Trabajo, como órganos colegiados de partici-

pación y consulta tripartitos y paritarios en el ámbito de actuación en lo que hoy son las provincias de Alicante, Castellón y Valencia.

Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable (DOGV núm. 4.900, de 10 de diciembre de 2004)

Se trata de una Ley que consta de 39 artículos estructurados en un Título Preliminar y en tres Títulos con epígrafe, 6 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 2 disposiciones derogatorias y 2 disposiciones finales.

Con relación a las disposiciones finales y derogatorias hay que indicar que en la disposición derogatoria primera se establece que mediante la aprobación en su momento de la Ley ha quedado derogada la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre el suelo no urbanizable, con excepción de la disposición adicional tercera, que se refiere a las medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones de ésta, lo cual plantea sin duda la necesidad en el futuro inmediato de un texto refundido de la Ley para una mayor seguridad jurídica.

La razón que ha dado pie a la presentación de esta Ley ha sido que haya transcurrido más de una década desde la aprobación de la Ley anterior (Ley 4/1992, sobre suelo no urbanizable) y la constante aplicación de los preceptos. Todo ello ha venido a poner de manifiesto la necesidad de revisar el contenido de la Ley, sobre todo en tres aspectos muy importantes: la exigencia del planeamiento de un mayor rigor y análisis de ordenación; la preservación de las instituciones que ya se han incorporado a la estructura jurídica de nuestra Comunidad; y la notable ampliación de las competencias de los municipios.

Concretamente la Ley se dedica en su Título Preliminar a establecer nuevas categorías de suelo no urbanizable, distinguiéndose por ejemplo entre el protegido y el común.

Por otro lado, y como novedad respecto a la Ley anterior, el Título I se refiere al régimen de propiedad del suelo no urbanizable; y el Título II a la ordenación del suelo no urbanizable, con especial mención de los instrumentos de ordenación, como son los planes de acción territorial, los planes generales, los planes especiales y las determinaciones del suelo no urbanizable.

Se trata, sin duda, de una Ley que viene a renovar doce años después lo que fue la primera normativa en esta materia.

Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.913, de 29 de diciembre de 2004)

Tal y como se indica en la exposición de motivos la necesidad de adecuar la Ley de caza de 1970 a las nuevas realidades derivadas del Derecho autonómico, de la integración de España en la Unión Europea y de la nueva sensibilidad ambiental existente en la sociedad, es lo que motiva la presentación de esta Ley de caza de la Comunidad Valenciana, que pretende adecuarse a sus tradiciones y a su realidad ambiental, social, económica y cultural.

La Ley regula la caza en línea con la legislación existente en materia de especies o espacios protegidos como un recurso natural más, renovable y vivo, que debe ser ordenado y gestionado conforme a las pautas de sostenibilidad, estabilidad y plena compatibilidad, con la conservación de la biodiversidad y con el resto de los múltiples usos posibles de los espacios naturales.

La Ley se presenta en base al artículo 148.1.11 de la Constitución y del artículo 31.17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Consta de 69 artículos más 6 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

La Ley está estructurada en seis Títulos que se refieren, el primero a disposiciones generales donde aparece el objeto, la acción de cazar, el derecho a cazar y el derecho de caza; el Título II se refiere al espacio de la caza, es decir, requisitos, ejercicio y técnica de caza, especies ginegéticas y piezas de caza; el Título III trata de especies y caza con especial referencia a los cotos de caza; el Título IV hace referencia a la planificación y ordenación de la actividad ginegética; el Título V al aprovechamiento comercial de la caza; y, finalmente, el Título VI al régimen en materia de caza.

La Ley se acompaña además de un anexo, en el que aparece por un lado las especies ginegéticas con su nombre científico en valenciano y en castellano y, por otro, las aves fringilidas susceptibles de captura en vivo, igualmente con su nombre científico en valenciano y castellano teniendo en cuenta las tradiciones culturales que en esta materia existen en la Comunidad Valenciana.

Leyes modificativas

Como tercer grupo de leyes aprobadas durante el año 2003 están aquellas que han venido a modificar leyes anteriores y que en esta ocasión son la Ley 5/2004, de 13 de julio, de modificación de la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana; la Ley 6/2004, de 13 de julio, de modificación de la Ley 5/2002, de 19 de junio, de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión Valenciana de acreditación y evaluación de la calidad en el sistema universitario valenciano; y la Ley 7/2004, de 19 de octubre, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano.

Ley 5/2004, de 13 de julio, de modificación de la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.797, de 14 de julio de 2004)

Es una Ley breve y puntual al tratarse, como decimos, de una Ley de modificación. Consta de un artículo único que viene a modificar el apartado 1º de la disposición adicional primera, de la referida Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de las áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana. Asimismo, tiene una disposición final a efectos de su entrada en vigor.

La Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana, creó la entidad metropolitana de servicios hidráu-

licos, correspondiéndole la competencia del servicio de agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal, así como algunas facultades en materia de saneamiento de aguas residuales.

La interacción que tiene toda el área metropolitana de l'Horta ha llevado a la necesidad de tener que incluir entre los principios que abarca el ámbito de aplicación de la Ley, seis municipios ubicados en la zona suroeste del área metropolitana que no estaban anteriormente incluidos y que son los municipios de Montserrat, Montroi, Real de Montroi, Alfarp, Catadau y Llombai.

Por ello, la modificación puntual que se realiza en esta Ley es incluir estos municipios también en la relación que aparece en la disposición adicional primera de la Ley 2/2001, de 11 de mayo, a la hora de crear esta entidad metropolitana de servicios hídricos y referir concretamente los municipios que quedan incluidos en la misma.

Apuntemos que la Ley se tramitó por el procedimiento de lectura única y contó con la unanimidad de las Cortes Valencianas.

Ley 6/2004, de 13 de julio, de modificación de la Ley 5/2002, de 19 de junio, de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión Valenciana de acreditación y evaluación de la calidad en el sistema universitario valenciano (DOGV núm. 4.797, de 14 de julio de 2004)

Al igual que en el caso anterior, nos encontramos con un supuesto también de modificación puntual de una Ley anterior. En este caso es una Ley que consta de un artículo único, una disposición adicional, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

La Comisión Valenciana de acreditación y evaluación de calidad en el sistema universitario valenciano, fue creada en base a la atribución competencial del artículo 31.3 de la Ley Orgánica de Universidades, mediante la Ley 5/2002, de 19 de junio, de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión Valenciana de acreditación y evaluación de la calidad en el sistema universitario valenciano, como órgano de acreditación y evaluación externa de las actividades docentes e investigadoras, programas, servicios, enseñanzas, centros e instituciones y profesorado del sistema universitario valenciano.

Vista la importancia de la Comisión en el procedimiento establecido por la Ley, se ha hecho necesario modificar los artículos 13 y 16, así como la disposición transitoria primera de la Ley por lo que se refiere a la composición del referido órgano y al mandato de los vocales que la componen para de esta manera conseguir una Comisión más ágil en su constitución y funcionamiento dotando, asimismo a la propia Universidad como a tal, de mayor representación directa como institución, al pasar a proponer directamente, cada una de las universidades públicas valencianas, a los vocales miembros del referido órgano.

La finalidad como indica el preámbulo de esta Ley no es otra que alcanzar nuevas cuotas de calidad y excelencia en el servicio público de la enseñanza universitaria en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Apuntemos por último, que esta Ley se tramitó por el procedimiento de lectura única en las Cortes Valencianas.

Ley 7/2004, de 19 de octubre, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de patrimonio cultural valenciano (DOGV núm. 4.867, de 21 de octubre de 2004)

Esta Ley, como indica su denominación, lo que pretende es modificar en determinados aspectos la Ley 4/1998, de 11 de junio, de patrimonio cultural valenciano, que las Cortes Valencianas aprobaron en aquella fecha en una sesión especial que se celebró en el marco de una de las manifestaciones de este patrimonio cultural valenciano, como es el Monestir de la Valldigna, situado en la comarca de La Safor.

Se trata de una Ley que se dicta en el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 31, apartados 4, 5 y 6, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, a fin de proceder a una actualización de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de patrimonio cultural valenciano, Ley que ha demostrado una gran eficacia en la catalogación, recuperación, conservación y difusión del patrimonio cultural valenciano, pero que precisaba de una actualización en alguno de sus aspectos.

Cuatro son los ejes sobre los que gira esta actualización que son el reforzamiento de la protección inmaterial; la puesta en valor de los bienes de interés cultural; la protección del patrimonio informático valenciano; y, por último, la conservación y difusión del patrimonio cultural valenciano.

Al tratarse de una Ley de modificación, consta de 2 artículos. El primero es el que viene a modificar los artículos 1, 15, 26, 27, 34, 38, 39, 41, 45, 47, 55, 56, 57, 58, 80, 86, 97, 99 y 102, de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de patrimonio cultural valenciano.

El artículo 2º de la Ley introduce una nueva disposición adicional cuarta de la Ley anterior sobre fundaciones culturales.

Además, la Ley consta de una disposición adicional, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

En concreto los objetivos de esta Ley son, en primer lugar, como decimos, el reforzamiento de la protección del patrimonio inmaterial, al introducir en varios de sus artículos referencias a las expresiones de las tradiciones del pueblo valenciano en sus manifestaciones musicales, artísticas, gastronómicas, o de ocio y en especial aquellas que han sido objeto de transmisión oral junto con las ya existentes al patrimonio inmaterial etnológico. Ejemplo de este tipo de actividades son el Palmeral d'Elx, el Misteri d'Elx, o el Arte Rupestre Mediterráneo.

El segundo aspecto que se introduce en la Ley es la puesta en valor de los bienes de interés cultural, lo que da pie a numerosos decretos como veremos posteriormente. Concretamente, prevé la introducción de modulaciones en las medidas de protección que algunas de ellas mayores de las que exigen la mayoría de legislaciones comparadas, permiten que estos bienes no se conviertan en piezas de museo inanimadas, lo que no sólo generaría su degradación, sino la pérdida de

usos y costumbres que son parte del patrimonio inmaterial valenciano en última instancia.

El tercer aspecto que introduce la Ley es la protección del patrimonio informático valenciano, en el que se incluyen los bienes inmateriales de naturaleza tecnológica que constituyan manifestaciones relevantes o hitos de la evolución tecnológica de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, la Ley introduce nuevas medidas para la conservación y difusión del patrimonio cultural valenciano y de manera concreta hay que destacar que anuncia una futura ley de archivos de la Comunidad Valenciana, que al menos no ha sido presentada en las Cortes Valencianas durante el año 2004.

Leyes específicas

En este grupo hemos incluido dos leyes que se refieren a aspectos absolutamente concretos y puntuales, como es el caso de la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de ayuda a las víctimas del terrorismo, y la Ley 9/2004, de 7 de diciembre, del Consejo Valenciano de Personas Mayores.

Ley 1/2004, de 24 de mayo, de ayuda a las víctimas del terrorismo (DOGV núm. 4.762, de 27 de mayo de 2004)

Como se indica en el preámbulo de la Ley, la regulación legal de esta materia a nivel de Estado se encuentra básicamente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado 13/1996, de 30 de diciembre, modificada después por las posteriores leyes de presupuestos, así como en la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, que a su vez fue modificada por la Ley 2/2003, de 12 de marzo.

Toda esta legislación estatal recoge y regula las actuaciones indemnizatorias y asistenciales que se establecen por parte de la administración del Estado como reconocimiento de su sacrificio en aras de la defensa y de los valores sustantivos que permiten una convivencia en paz y libertad de todos.

Como consecuencia de ello, se plantea esta Ley valenciana como complementaria de la Ley estatal y, según se indica en su preámbulo, la Comunidad Valenciana y sus ciudadanos también han sido escenario y víctima de atentados terroristas, por lo que la Ley lo que pretende es ser expresión de respeto y gratitud de un pueblo a sus víctimas queriendo contribuir a que la paz sea fruto de la conciliación y de la justicia.

La Ley consta de 23 artículos estructurados en 5 capítulos, dos disposiciones adicionales y 3 disposiciones finales. Con relación a estas disposiciones finales hay que indicar que en cuanto a la disposición final segunda, que regula la entrada en vigor de la Ley, ésta tiene una cierta retroactividad desde el momento en que si bien se dice en la disposición que entrará en vigor el día de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalidad Valenciana*, sin embargo se añade que todo ello «sin perjuicio de que en sus previsiones se aplicará a actos acaecidos desde el

1 de enero de 2003». Y asimismo, en un segundo párrafo de esta disposición, se añade que cuando se trate de daños físicos o psíquicos, lo dispuesto en la Ley se aplicará a los actos causados antes de los mismos que hayan acaecido desde el 1 de enero de 1968.

Esta Ley, que es breve, consta, como indicábamos antes, de 5 capítulos, el primero referido a cuestiones de carácter general, como son el objeto de la Ley y el conjunto de actuaciones que en la misma se contemplan, así como los requisitos y procedimientos para acogerse a ellas. En el segundo capítulo se establecen las indemnizaciones por daños físicos o psíquicos y las reparaciones por daños materiales y sus respectivas cuantías. En el capítulo tercero se determina la posibilidad de conceder subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que representan y defienden a las víctimas del terrorismo, así como los requisitos para su concesión. En el capítulo cuarto se describen las acciones de la administración de la Generalidad en el ejercicio de las materias que le son propias en los ámbitos sanitario, educativo, laboral y política de vivienda. Por último, el capítulo quinto se refiere al reconocimiento de honores y distinciones y garantías de fondos de solidaridad de la Generalidad a las víctimas del terrorismo.

Hay que indicar, finalmente, que se trata de una Ley aprobada por todos los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas después de haberse consensuado las enmiendas presentadas por los grupos de oposición.

Ley 9/2004, de 7 de diciembre, del Consejo Valenciano de Personas Mayores (DOGV núm. 4.899, de 9 de diciembre de 2004)

Es una Ley que está integrada por 25 artículos, estructurados en cuatro Títulos, 2 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias y una disposición final.

Este Consejo Valenciano de Personas Mayores pretende ser un órgano colegiado, consultivo y asesor, adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales, para la definición y aplicación y seguimiento de las políticas de atención, inserción social y calidad de vida dirigidas al sector de población de personas mayores, entendiéndose por tales a las personas mayores de 65 años y las demás de 60 años que hayan cesado en su actividad laboral y profesional.

Además, la Ley establece las funciones del Consejo, su composición, sus órganos y su funcionamiento, en los que participa por lo que se refiere a su composición personas relacionadas con los organismos e instituciones representativas del denominado sector de personas mayores.

Otras leyes

En este último capítulo nos vamos a referir brevemente a tres leyes que podemos considerar tradicionales y en algún caso obligatorias, relacionadas, al menos en principio, con materia económica. Nos referimos en primer lugar a la Ley 11/2004, de 22 de diciembre, de crédito extraordinario en el presupuesto del ejer-

cicio 2004, para la cobertura de la subvención pública de gastos electorales a la que se refieren los artículos 41 y siguientes de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana; la Ley 12/2004, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana; y la Ley 14/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad Valenciana. Comentaremos sólo las dos primeras.

Ley 11/2004, de 22 de diciembre, de crédito extraordinario en el presupuesto del ejercicio 2004, para la cobertura de la subvención pública de gastos electorales a los que se refieren los artículos 41 y siguientes de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana (DOGV núm. 4.911, de 27 de diciembre de 2004)

De conformidad con el artículo 41 y siguientes de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana, se concede un crédito extraordinario por un importe de 1.225.579,90 € para la cobertura pública de la subvención de gastos electorales correspondientes a las elecciones a las Cortes Valencianas del año 2003.

Ley 12/2004, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana (DOGV núm. 4.913, de 29 de diciembre de 2003)

Es la denominada Ley «de acompañamiento» que en esta ocasión consta finalmente de 104 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales, además de 2 anexos.

Lo más importante de esta Ley es que hay un total de 15 Leyes que se modifican por ella y son las siguientes: Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de tasas de la Generalidad Valenciana; Ley 1/1999, de 31 de marzo, de tarifas portuarias; Ley 13/1997, de 23 de diciembre, del tramo autonómico del impuesto de rendimiento de las personas físicas y restantes tributos cedidos; Ley 14/1985, de 26 de diciembre, de tributación sobre juegos de azar; Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana; texto refundido de la Ley de Hacienda de la Generalidad Valenciana; Ley 8/1985, de 31 de mayo, de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito de la Comunidad Valenciana; Ley 8/2003, de 24 de marzo, de cooperativas de la Comunidad Valenciana; Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de constitución de la entidad pública del Transporte Metropolitano de Valencia; Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales; Ley 6/1988, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana; Ley 2/1987, de 9 de abril, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana; Ley 14/2003, de 10 de abril, de patrimonio de la Generalidad Valenciana; Ley 4/1998, de 3 de junio, de juego de la Comunidad Valenciana; y, finalmente, el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995.

Actividad reglamentaria

Continuando el esquema de los años anteriores analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Gobierno de la Generalidad Valenciana fueron elaborados durante 2004, y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo, tanto de normas autonómicas como estatales, así como de Derecho Comunitario Derivado; sectoriales; y otras disposiciones.

Normas organizativas

La novedad más importante que se produce durante el año 2004 es el cambio de Gobierno que efectúa el Presidente Camps el día 27 de agosto, cuando ha transcurrido el primer año de la legislatura.

Sin embargo, en cuanto a normas organizativas hemos de referirnos a cuatro decretos anteriores a esa fecha que también supusieron modificaciones en la estructura del gobierno. Concretamente, se trata del Decreto 65/2004, de 7 de mayo, por el que se modifica la estructura de la administración del gobierno como consecuencia de modificaciones habidas desde que se formó el Gobierno en junio del año 2003 en las Consejerías de Presidencia y, de Cultura, Educación y Deporte. Como consecuencia de ello, se modifican el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Presidencia (Decreto 81/2003, de 27 de junio–; el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte (Decreto 115/2003, de 11 de julio–; así como la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios (Decreto 80/2003, de 27 de junio–; la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (Decreto 78/2003, de 27 de junio–; la Comisión Delegada para la Investigación e Innovación Tecnológica (Decreto 79/2003, de 27 de junio–; y finalmente, el Decreto que creó el Observatorio del Derecho Civil Valenciano (Decreto 30/2002, de 26 de febrero).

En segundo lugar nos encontramos con el Decreto 122/2004, de 23 de julio, que modifica el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Infraestructuras y Transportes, que había sido aprobado mediante Decreto 114/2003, de 11 de julio, y ello como consecuencia de que a nivel estatal han habido modificaciones en materia de puertos de interés general (Ley 48/2003–; de transporte por carretera (Ley 29/2003–; de transportes terrestres (Ley 16/1987–; y del sector ferroviario (Ley 39/2003).

En tercer lugar como consecuencia de los cambios habidos dentro de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte, se procede a la modificación del Reglamento Orgánico y Funcional de *Teatros de la Generalidad*.

Finalmente, está el Decreto 28/2004, de 20 de febrero, en el que como consecuencia de haberse suprimido la Agencia Valenciana de Ciencia y Tecnología, se atribuyen sus competencias a la Comisión Delegada del Gobierno para la Investigación e Innovación Tecnológica por un lado y también a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Sin embargo, el cambio más importante se produce a finales de agosto cuando el Presidente de la Generalidad procede al nombramiento de un nuevo Gobierno, que se produce mediante el Decreto 7/2004, de 27 de agosto, del Presidente de la Generalidad, por el que se asigna la titularidad de las Consejerías con competencias ejecutivas en las que se organiza la administración de la Generalidad; y el Decreto 131/2004, también de 27 de agosto, por el que se determina el número y denominación de las Consejerías con competencias ejecutivas en las que se organiza la administración de la Generalidad.

Las principales novedades de la nueva estructura del Gobierno valenciano son, por un lado la creación de una vicepresidencia, en segundo lugar, la creación de nuevas Consejerías de Turismo, y la de Empresa, Universidades y Ciencia; y finalmente, la creación de dos consejeros que no tienen competencias ejecutivas, como son el nombramiento de un consejero para Relaciones Institucionales y Comunicación y una consejera para Cooperación y Participación.

Como consecuencia de la formación de nuevo Gobierno y de acuerdo con el artículo 37.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, a través del Decreto 132/2004, de 27 de agosto, se nombra el Vicepresidente del Gobierno como representante del Gobierno en la Junta de Síndicos de las Cortes Valencianas, que es el nombre que recibe en la sede parlamentaria valenciana la denominación de la Junta de Portavoces.

Con esta remodelación, a través del Decreto 8/2004, de 3 de septiembre, del Presidente de la Generalidad, se asignan competencias a la Presidencia de la Generalidad y a los consejeros con competencias ejecutivas y en el Decreto 9/2004, de 3 de septiembre, también del Presidente de la Generalidad, a partir de las competencias que tiene la Presidencia se encomiendan o delegan funciones, por un lado en el Vicepresidente y por otro, en el Consejero de Relaciones Institucionales y Comunicación y en la Consejera de Cooperación y Participación que, como hemos indicado, son las dos Consejerías sin competencias ejecutivas pero que en esta ocasión las reciben por encomienda o delegación del propio Presidente.

Después de estos Decretos de configuración del nuevo Gobierno, hemos de destacar especialmente el Decreto 133/2004, de 3 de septiembre, en el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia y de las Consejerías de la Administración de la Generalidad, que se realiza de una manera muy minuciosa especificando en cada Consejería, Secretaría Autonómica, Subsecretaría o Dirección General, las competencias de cada uno de estos órganos de la administración valenciana. Se trata de un Decreto novedoso que no había existido en gobiernos anteriores y que, sin duda, facilita el conocimiento del ámbito competencial concreto de cada uno de los cargos públicos que integran la Generalidad Valenciana.

El siguiente paso a esta modificación del Gobierno fue, como era normal, la modificación de todos aquellos reglamentos orgánicos y funcionales que habían resultado afectados como consecuencia de la configuración del nuevo Gobierno.

En esta ocasión se procede a dictar una serie de decretos con la aprobación de los nuevos reglamentos en aquellos órganos que resultaron afectados por la remodelación. Se trata de los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de la propia

Presidencia de la Generalidad (Decreto 180/2004, de 1 de octubre-; Consejería de Justicia y Administraciones Públicas (Decreto 181/2004, de 1 de octubre-; Consejería de Infraestructuras y Transporte (Decreto 182/2004, de 1 de octubre-; Consejería de Cultura, Educación y Deporte (Decreto 183/2004, de 1 de octubre-; Consejería de Empresa, Universidad y Ciencia (Decreto 184/2004, de 1 de octubre-; y, finalmente, la nueva Consejería de Turismo (Decreto 185/2004, de 1 de octubre). Por la creación precisamente de esta Consejería se dicta también un nuevo Reglamento para la *Agència Valenciana de Turisme* (Decreto 209/2004, de 8 de octubre), dado que la *Agència* hasta ese momento pertenecía al ámbito de la Presidencia de la Generalidad y ahora pasa a depender lógicamente de la nueva Consejería de Turismo a la cual queda adscrita.

En un segundo nivel la remodelación del Gobierno da pie a cambiar la composición de toda una serie de órganos ya existentes de carácter horizontal a nivel del Gobierno valenciano. Se trata de una adecuación que se realiza en el caso de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios (Decreto 197/2004, de 1 de octubre-; de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (Decreto 198/2004, de 1 de octubre-; de la Comisión Delegada para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Valenciana (Decreto 242/2004, de 29 de octubre-; de la Comisión Interdepartamental para la Estrategia del Desarrollo Sostenible de la Generalidad (Decreto 243/2004, de 29 de octubre-; y, finalmente, la Comisión Delegada del Gobierno para la Investigación e Innovación Tecnológica (Decreto 262/2004).

Por lo que se refiere a la estructura del Gobierno hay que indicar que a final de año, a través del Decreto 274/2004, de 10 de diciembre), se produce una modificación puntual del Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte, en su artículo 19.3 (Decreto 183/2004, de 1 de octubre, al que nos acabamos de referir) para traspasar de la Subsecretaría a la Secretaría Autonómica del Deporte todas las competencias relacionadas con la celebración de la Copa del América Valencia 2007.

Dentro del ámbito de la estructura del Gobierno hay que destacar dos modificaciones puntuales del Decreto 27/2001, de 30 de enero, por el que se reguló la organización y régimen de funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Generalidad. Se trata del Decreto 66/2004, de 7 de mayo, por el que se modifica puntualmente el Decreto antes referido para poder introducir la figura del Subdirector del Gabinete Jurídico que no estaba prevista en la regulación primitiva; y, por otro lado, el Decreto 127/2004, de 30 de julio, para poder extender a juristas ajenos al propio Gabinete Jurídico en determinadas situaciones la representación y defensa en juicio y el asesoramiento de las sociedades de la Generalidad.

Por otro lado, hay que destacar que también durante el año 2004 se han ido creando toda una serie de organismos existentes en el seno del Gobierno valenciano, fundamentalmente de participación o de comisiones interdepartamentales, que en unos casos se crean y en otros se modifican.

Por lo que se refiere a los de nueva creación hay que reseñar el Consejo Valenciano de Urbanismo y Vivienda, creado mediante el Decreto 3/2004, de 16 de enero; el Observatorio de Género de la Comunidad Valenciana, creado por el

Decreto 20/2004, de 13 de febrero y que es modificado dentro del propio año 2004 a través del Decreto 232/2004, de 22 de octubre, teniendo como finalidad este Observatorio estudiar y hacer visibles las diferencias de género y promover la participación de las mujeres en todos los ámbitos en un plano de igualdad. También se crea a través del Decreto 37/2004, de 5 de marzo, la Comisión Interdepartamental para la coordinación de la política de seguridad de los sistemas de seguridad de la Generalidad; a través del Decreto 52/2004, de 2 de abril, se crea el Foro de la Comunidad Valenciana contra la violencia de género y personas dependientes en el ámbito de la familia para estudiar y promover actuaciones que permitan prevenir y erradicar la violencia de género y personas dependientes en el ámbito de la familia; asimismo, a través del Decreto 97/2004, de 11 de junio, se crea la Comisión de Codificación Civil Valenciana para poder recoger las propuestas que se elaboren a través del Observatorio del Derecho Civil Valenciano creado el año 2002 y poder a su vez, elaborar y presentar al Gobierno valenciano los anteproyectos de ley en dicha materia.

Finalmente, hay que destacar especialmente el Decreto 233/2004, de 22 de octubre, en el que se crea el Observatorio para la convivencia escolar en los centros de la Comunidad Valenciana, como consecuencia de los brotes de violencia surgidos en algunos centros educativos, sobre todo de la periferia de las grandes ciudades valencianas con relación a los colectivos de estudiantes inmigrantes que reciben enseñanza en los mismos. Este Observatorio pretende desarrollar los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, y tiene por finalidad conocer, analizar y evaluar los problemas de convivencia en los centros educativos, creándose además una comisión de expertos para poder realizar los estudios pertinentes.

Por lo que se refiere a la modificación de organismos ya creados señalaremos dos. Por un lado, la modificación del artículo 3 del Decreto 210/1997, de 10 de julio, por el que se creó la Comisión Interdepartamental de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Decreto 15/2004, de 6 de febrero, para adaptar este artículo 3 a la nueva organización del Gobierno valenciano; y por otro lado, también se modifica el Reglamento de Funcionamiento de la Agencia Valenciana de la Energía (Decreto 30/2004, de 27 de febrero), igualmente como consecuencia de la modificación habida en el Gobierno valenciano. Bien entendido que estas dos modificaciones relativas a la nueva estructura del Gobierno valenciano, se refieren no al nuevo Gobierno formado en agosto, sino al constituido el verano del 2003 a raíz de las elecciones.

Finalmente, con referencia también al ámbito de funcionamiento de la administración, destacaremos en materia de función pública el Decreto 80/2004, de 14 de mayo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 34/1999, de 9 de abril, en el que se regulaban las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración del Gobierno de la Generalidad y que como consecuencia del acuerdo de la Mesa Sectorial de la Función Pública al que se había llegado el 23 de diciembre del 2003, se modifican aspectos relacionados con la jornada de trabajo, el horario de trabajo, el horario de las oficinas de atención al público y las vacaciones anuales. Y, por otro lado, a través del Decreto 18/2004, de 13 de febrero, se crea el Registro Telemático de la Generalidad, y se regulan las notificaciones telemáticas de la misma.

Normas de desarrollo legislativo

En relación a los decretos que vienen a desarrollar las leyes valencianas o normas estatales o de Derecho Comunitario Derivado, hay que destacar especialmente el desarrollo que se hace a través de cuatro decretos de la Ley 1/2003, de 28 de enero, de derechos e información del paciente de la Comunidad Valenciana. Se trata del Decreto 168/2004, de 10 de septiembre, en el que se desarrollan los artículos 3 y 17 de dicha Ley, para la creación del Registro Centralizado de Voluntades Anticipadas de la Comunidad Valenciana, así como para la creación del Documento de Voluntades Anticipadas; en segundo lugar, nos encontramos con el Decreto 93/2004, de 4 de junio, que desarrolla el artículo 14.1 de la Ley y que prevé la creación de una Comisión de Consentimiento Informado que ahora se regula fijándose su constitución, composición y funcionamiento y en la que participan tanto una institución de la importancia del Instituto Médico Valenciano, como los Colegios Oficiales de Médicos existentes en la Comunidad autónoma; en tercer lugar, está el Decreto 98/2004, de 11 de junio, que desarrolla el artículo 30 de la Ley, creando el Consejo Asesor de Bioética para armonizar los principios éticos básicos de la actividad clínica; y, finalmente, tenemos el Decreto 99/2004, de 11 de junio, que desarrolla el artículo 30.1 de la Ley, creando comités de bioética asistencial en los hospitales y centros de salud para examinar y asesorar en la resolución de las situaciones de conflicto ético para que quede amparada la dignidad de las personas y la realidad de la asistencia sanitaria.

Con relación a otras leyes valencianas hemos de destacar también cuatro decretos que vienen a desarrollarlas. En primer lugar, el Decreto 106/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, desarrollando de esta manera el artículo 19 y siguientes de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana; en segundo lugar, el Decreto 39/2004, de 5 de marzo, mediante el que se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 1/1998, de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de comunicación, por lo que se refiere a la edificación de edificios de pública concurrencia y en todos los aspectos urbanísticos; en tercer lugar, tenemos del Decreto 279/2004, de 17 de diciembre, por el que se regulan medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de las subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad, que desarrolla los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre Estatuto de las Personas con Discapacidad; y, finalmente, nos encontramos con el Decreto 113/2004, de 2 de julio, por el que se ordena la relación del plan de acción territorial de corredores de infraestructuras, desarrollando de esta manera los artículos 13.3 y 23.7 de la Ley 4/2004, de ordenación del territorio y protección del paisaje.

Finalmente, en cuanto a nivel estatal y comunitario destacaremos dos decretos. El Decreto 120/2004, de 16 de julio, por el que se establece el Plan de Vigilancia Fitosanitaria de la Comunidad Valenciana, que desarrolla tanto la Ley estatal 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, como la Directiva Europea 2000/29/CEE, de 8 de mayo, estableciéndose el referido Plan para los cítricos que se cultiven, produzcan, almacenen o comercialicen en la Comunidad

Valenciana; y, por otro lado, el Decreto 96/2004, de 11 de junio, por el que se crea el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de la Comunidad Valenciana, de conformidad con el artículo 27 del Real Decreto 1.054/1002, de 11 de octubre, que regula el proceso de evaluación para registro, autorización y comercialización de biocidas.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial durante el año 2004 han sido cuatro los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia. En esta ocasión se trata de medio ambiente, educación, cultura y administración local.

En primer lugar es de destacar que durante el año 2004 se han dictado una gran cantidad de normas a través de decretos en relación con el tema de medio ambiente. En este capítulo distinguiremos por un lado, los decretos referidos a calidad ambiental, parques y protección animal, aparte de otros ya de temas más variados y siempre relacionados con el medio ambiente.

En cuanto a calidad ambiental están los siguientes decretos: Decreto 11/2004, de 30 de enero, por el que se designan en el ámbito de la Comunidad Valenciana determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, añadiéndose ocho municipios más a los ya indicados en el Decreto anterior, que era el Decreto 13/2002, de 25 de enero; Decreto 19/2004, de 13 de febrero, por el que se establecen normas para el control del ruido producido por los vehículos a motor; Decreto 40/2004, de 5 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de prevención y control integrados de la contaminación de la Comunidad Valenciana; Decreto 116/2004, de 19 de julio, por el que se modifican los artículos 1 y 7 del Estatuto de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, que había sido aprobado por el Decreto 170/1992, de 16 de octubre, entidad pública que pasa a denominarse simplemente como Entidad de Saneamiento de Aguas; Decreto 200/2004, de 1 de octubre, por el que se regula la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno o con fines de construcción, todo ello teniendo en cuenta las denominadas listas europeas de residuos (LER-; Decreto 211/2004, de 8 de octubre, por el que se designan los órganos autonómicos competentes en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, que son el Director General de Calidad Ambiental y el propio Consejero de Territorio y Vivienda; Decreto 229/2004, de 15 de octubre, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y regula su registro; y, finalmente, el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, por el que se establecen normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios.

En cuanto al capítulo de parques naturales, hemos de destacar dos decretos referidos al Parque Natural de la Marjal Pego-Oliva. Se trata del Decreto 31/2004, de 27 de febrero, por el que se crea la Junta Rectora; y el Decreto 280/

2004, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de dicho Parque Natural, derogándose el anterior Decreto (Decreto 70/1999, de 4 de mayo), una vez superadas las dificultades surgidas de manera sistemática entre el Gobierno de la Generalidad y la anterior corporación municipal del Ayuntamiento de Pego.

Por otro lado, está el Decreto 121/2004, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y la revisión del Plan de Uso y Gestión del Parque Natural del Carrascal de la Font Roja en Alcoi. Y, finalmente, también en cuanto a parques concretos, encontramos dos referidos al Parque Natural de L'Albufera. Se trata del Decreto 258/2004, de 19 de noviembre, por el que se modifica el régimen jurídico del Parque con la modificación del suelo no urbanizable, la ampliación de la Junta Rectora y la corrección de un error natural. Y también está el Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Uso y Gestión del Parque Natural de L'Albufera de Valencia.

También en materia de parques hemos de destacar el Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, de regulación de los Parajes Naturales Municipales, modificándose el Decreto anterior (109/1998, de 21 de julio), para mejorar su regulación en base a la iniciativa de declaración, aprobación del plan especial, régimen de gestión, cooperación y financiación, teniendo en cuenta siempre la participación del municipio donde se ubica el parque. Existe un curioso Decreto, 264/2004, de 3 de diciembre, en el cual se modifican todas las juntas rectoras de todos los parques naturales de la Comunidad Valenciana para permitir que el Consejero de Territorio y Vivienda pueda asistir con voz y voto incluso dirimente a todas las reuniones, con todos los demás derechos y obligaciones de cualquier otro miembro de la junta rectora del parque correspondiente.

En tercer lugar nos encontramos tres decretos que pretenden proteger las especies de fauna amenazada. En primer lugar, el Decreto 32/2004, de 27 de febrero, por el que se crea y regula el catálogo valenciano de especies de fauna amenazada y se establecen las categorías y normas para su protección. Y a continuación hay ya dos decretos referidos a animales concretos. Está el Decreto 210/2004, de 8 de octubre, por el que se prohíbe la liberación en el medio natural y la comercialización en vivo de todas las especies exóticas de cangrejo de río en la Comunidad Valenciana, a fin de proteger el cangrejo de río autóctono que está en peligro de extinción; y el Decreto 265/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el plan de recuperación del «samaruc», que es el único pez autóctono de la Comunidad Valenciana en peligro de extinción.

Aparte de estos tres aspectos concretos en materia de medio ambiente hay además otros decretos que también se refieren a la misma materia y que son los siguientes: el Decreto 6/2004, de 23 de enero, por el que se establecen normas generales de protección en terrenos forestales incendiados para que no haya beneficio de la inducción o producción de un daño ecológico; el Decreto 7/2004, de 23 de enero, por el que se aprueba el Pliego General de Normas y Seguridad en prevención de incendios forestales a observar en la ejecución de obras y trabajos que se realicen en terreno forestal o en sus inmediaciones; el Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, de regulación del senderismo y deportes de mon-

taña de forma compatible con la conservación del medio natural; el Decreto 167/2004, de 10 de septiembre, por el que se delega en el Ayuntamiento de Cocentaina determinadas competencias en materia de calificación de actividades tal y como se ha venido haciendo en años anteriores en otros municipios de la Comunidad Valenciana; y, finalmente, hay que destacar, que a través del Decreto 2/2004, de 16 de enero, se modifica el Decreto 242/1993, de 7 de diciembre, que creó en su momento el Consejo Asesor y de Participación de Medio Ambiente.

Por lo que se refiere a educación distinguiremos como siempre los decretos referidos al ámbito universitario de los del resto de la enseñanza no universitaria, que siempre son menos.

En primer lugar diremos que a lo largo del año 2004 se han aprobado el Estatuto de la Universidad de Alicante (Decreto 73/2004, de 7 de mayo-; los Estatutos de la «Universitat de València (*Estudi General*)» (Decreto 128/2004, de 30 de julio-; y los Estatutos de la Universidad Miguel Hernández de Elche (Decreto 208/2004, de 8 de octubre). En todos los casos hubo reparos de legalidad por parte del Gobierno valenciano y que acabaron con la aprobación definitiva por parte del Gobierno de los Estatutos de las tres Universidades.

En segundo lugar encontramos un Decreto que afecta al profesorado, que es el Decreto 100/2004, de 18 de julio, sobre régimen transitorio de aplicación por las universidades públicas valencianas de las retribuciones adicionales al profesorado universitario que habían sido reguladas en el Decreto 177/2002, de 15 de octubre.

También hay que destacar en este ámbito el reconocimiento de una Universidad privada en el ámbito de la Comunidad Valenciana, como es la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, a través del Decreto 53/2004, de 16 de abril, con campus en los municipios de Godella y Valencia y que cuenta con las Facultades de Ciencias de la Educación y del Deporte, de Psicología y Ciencias de la Salud, de Sociología y Ciencias Humanas y de Ciencias Experimentales.

Seguidamente también en el ámbito universitario están los decretos que tradicionalmente cada año autorizan e implantan nuevas enseñanzas en las diferentes universidades valencianas. En esta ocasión y por lo que se refiere a la Universidad Miguel Hernández de Elche, están los Decretos 212/2004, de 8 de octubre, y 240/2004, de 29 de octubre, que implantan la titulación de licenciado de ciencias de la actividad física y del deporte y de periodismo. En cuanto a la Universidad de Alicante, está el Decreto 213/2004, de 8 de octubre, por el que se implanta la licenciatura de criminología (segundo ciclo), la de ciencias de la actividad física y del deporte (segundo ciclo), e ingeniero de caminos, canales y puertos. Y por lo que se refiere a la Universidad Jaume I de Castellón, el Decreto 214/2004, de 8 de octubre, autoriza la licenciatura de comunicación audiovisual y los estudios de arquitecto técnico. Y en la Universitat de València están los Decretos 215/2004, de 8 de octubre, y 241/2004, de 29 de octubre, que autorizan la implantación de la licenciatura de ciencias políticas y de la administración, criminología (segundo ciclo), humanidades y traducción e interpretación. Y en la Universidad Politécnica de Valencia, el Decreto 216/2004, de 8 de octubre, autoriza la licenciatura de biotecnología en humanidades e ingeniero en aeronáutica. Y, por último, en la

Universidad Cardenal Herrera-CEU, el Decreto 217/2004, autoriza la ampliación de enseñanzas en ingeniero en informática (segundo ciclo), diplomado en nutrición humana y dietética y diplomado en terapia ocupacional.

Asimismo, en cuanto a los institutos universitarios, hay que destacar el Decreto 102/2004, de 25 de junio, que crea el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local entre la «Universitat de València» y la Jaume I de Castellón; el Decreto 218/2004, de 15 de octubre, por el que se adscribe el Instituto Universitario de Infertilidad a la «Universitat de València»; y el Decreto 260/2004, de 19 de noviembre, por el que se crea el Instituto Universitario de Plaguicidas y Aguas de la Universidad Jaume I de Castellón.

Por último, hay que destacar también en materia universitaria, el Decreto 287/2004, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Politécnica de Valencia, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 2/2003, de 28 de enero, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas.

Finalmente, en cuanto a la enseñanza no universitaria, está el Decreto 256/2004, de 12 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 207/2003, de 10 de octubre, de tal manera que se prorroga hasta el 31 de diciembre del 2004, el plazo previsto en la disposición transitoria segunda del Decreto del año anterior, para la transformación de los centros de formación de personas adultas privados y municipales para que puedan solicitar e impartir el segundo nivel del ciclo segundo de enseñanzas básicas; y mediante el Decreto 57/2004, de 16 de abril, se crea el premio al mérito a la educación para reconocer la labor de profesionales que prestan servicios en centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana que se se hayan distinguido en su tarea educativa.

La tercera materia en la que se produce un gran número de decretos en esta ocasión es en cultura, destacando el Decreto 107/2004, de 2 de julio, por el que se crea el Comisionado Especial para el Museo del Siglo XIX, teniendo en cuenta la tradición valenciana de artistas como Sorolla, Pinazo o los Benlliure. Y, por otra parte, hay un total de diez decretos que declaran Bienes de Interés Cultural (BIC) en diferentes categorías, que se refieren a: Decreto 17/2004, de 17 de febrero, al inmueble denominado Casa de la Serena o de *la Sirena*, de Alfara del Patriarca; Decreto 25/2004, de 20 de febrero, a la Alquería del Moro, de Valencia; Decreto 26/2004, de 20 de febrero, a la Iglesia Parroquial de San Lucas Evangelista y su torre campanario, en Cheste; el Decreto 27/2004, de 20 de febrero, que se refiere a la Iglesia Arciprestal de San Jaime, de Vila-real; Decreto 83/2004, de 21 de mayo, que se refiere al Conjunto Histórico de Culla; Decreto 126/2004, de 30 de julio, que se refiere a la Vila de Alzira y la Iglesia de Santa Catalina de Alzira; Decreto 159/2004, de 3 de septiembre, que se refiere al Acueducto Romano de Peña Cortada, que discurre por los términos municipales de Tuéjar, Chelva, Calles y Domeño, en la Serranía; Decreto 231/2004, de 22 de octubre, que se refiere al conjunto histórico de Catí; Decreto 263/2004, de 3 de diciembre, que se refiere a la Iglesia Parroquial de la Asunción de la Virgen, de Vallibona; y, finalmente, el Decreto 273/2004, de 10 de diciembre, que se refiere al Conjunto Histórico de Jérica.

Finalmente, en cuanto a la administración local hay dos modificaciones del

nombre del municipio. En esta ocasión se trata del Decreto 81/2004, de 21 de mayo, por el que se aprueba el cambio de la denominación del municipio de Tàrbena para adoptar su forma valenciana; y el Decreto 82/2004, de 21 de mayo, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Villafranca del Cid por la forma bilingüe Villafranca del Cid/Vilafranca. También hay dos decretos referidos a alteración de términos municipales, son el Decreto 88/2004, de 28 de mayo, que se refiere a los términos municipales de Cox y Granja de Rocamora, en la Vega Baja; y el segundo es el Decreto 95/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba también la alteración de los términos municipales de Càrcer y Cotes, en la Ribera Alta.

Por último, aparece un nuevo Decreto, en este caso el 4/2004, de 16 de enero, por el que se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta entre la Diputación Provincial de Valencia y la Generalidad, por el que se transfiere el Servicio de Planificación Familiar de dicha corporación a la Generalidad, traspasándose además los correspondientes medios personales y materiales, todo ello en cumplimiento de la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana, para la integración de todas las instituciones sanitarias dependientes de diputaciones o municipios en la Agencia Valenciana de la Salud.

Otros aspectos

Aparte de estos cuatro sectores hay que destacar también otros decretos que afectan a temas más puntuales.

Encontramos en primer lugar decretos referidos al ámbito de urbanismo, que son el Decreto 174/2004, de 17 de septiembre, por el que se levanta la suspensión de la vigencia de los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios de Oropesa del Mar y Cabanes, en el ámbito territorial del proyecto del centro de ocio Mundo Ilusión, delimitándose este ámbito territorial y preservándose el ámbito de actuación pública; el Decreto 178/2004, de 24 de septiembre, por el que se crea el registro autonómico de patrimonios públicos municipales del suelo; el Decreto 275/2004, de 10 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 201/2003, de 3 de octubre, que aprobó el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalidad; y, sobre todo, hay que destacar el Decreto 261/2004, de 26 de noviembre, por el que se declara Área de Rehabilitación Integrada Concertada el ámbito del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar, que había sido uno de los temas polémicos en la ciudad de Valencia al pretender eliminar parte de este barrio para prolongar hasta el mar la avenida de Blasco Ibáñez. Habiéndose producido ya pronunciamiento por parte de los tribunales, finalmente se da el paso de continuar en la actuación urbanística en esta zona de los Distritos Marítimos de Valencia.

En cuanto a colegios profesionales, está el Decreto 12/2004, de 6 de febrero, por el que se aprueba el cambio de denominación del actual Colegio Oficial de Ayudantes Técnicos Sanitarios y Diplomados en Enfermería de Valencia, que pasa a denominarse Colegio Oficial de Enfermería de Valencia; y el Decreto 271/2004, de 10 de diciembre, por el que se crea el Colegio Oficial de Protésicos

Dentales de la provincia de Alicante, por segregación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de la Comunidad Valenciana, que, como consecuencia de ello, pasa a denominarse Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Castellón y Valencia.

Por lo que se refiere a la Copa del América Valencia 2007, además de la modificación que indicamos anteriormente en el seno de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte, hay que destacar el Decreto 94/2004, de 4 de junio, por el que se regula la declaración de «interés para la Copa del América Valencia 2007» como lema a efectos de su utilización en iniciativas públicas o privadas; y el Decreto 123/2004, de 23 de julio, por el que se establecen medidas para el desarrollo de actuaciones en materia de puertos e instalaciones náutico-pesqueras con motivo de la celebración de la Copa del América Valencia 2007. Por último, destaquemos el Decreto 111/2004, de 2 de julio, por el que se aprueba un nuevo Reglamento de la Pequeña y Mediana Industria de la Comunidad Valenciana (IMPIVA-; y el Decreto 86/2004, de 28 de mayo, de modificación parcial de la regulación de las Cajas de Ahorros en materia de órganos de gobierno y del defensor del cliente, sobre todo para constituir en el seno de los consejos de administración tanto una Comisión de Inversiones y otra de Retribuciones para una mayor transparencia en el funcionamiento de las Cajas de Ahorros.

Conflictividad jurídica

Es de destacar en el año 2004 que se ha dado por cerrado a causa de la pérdida sobrevenida del objeto de recurso, que se dicta a través de una Auto del Tribunal Constitucional del 13 de abril de 2004, por lo que se refiere al recurso 1.279/96, referente a la disposición adicional tercera de la Ley 8/195, de medidas fiscales, administrativas y de organización, que había interpuesto el Presidente del Gobierno.

Asimismo, al finalizar el año está en tramitación igualmente el escrito de desestimiento por pérdida sobrevenida del objeto del recurso, por lo que se refiere al recurso 1.083/98, referente al artículo 8.1 de la Ley 8/1997, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana, que había interpuesto en su día el Defensor del Pueblo.

Como consecuencia de todo ello, en este momento quedan todavía pendientes de resolver los siguientes recursos: recurso 1.977/89, contra el artículo 7.4, de la Ley 6/1989, de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, que interpuso en su momento el Presidente del Gobierno; recurso 1.275/97, contra el artículo 3, anexo II y disposición transitoria cuarta, de la Ley 2/1976, de creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche, que interpusieron cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados; el recurso 6.613/2000, referente como conflicto en defensa de la autonomía local contra el artículo 2 y disposición transitoria, de la Ley 8/1999, por la cual se suprime el Área Metropolitana de l'Horta, que interpuso en su momento el Ayuntamiento de Torrent y otros diez ayuntamientos más del área metropolitana de l'Horta; y, finalmente, el recurso 1.846/2002, que se interpuso por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra el

artículo 40, de la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio 2002.

Actividad institucional

El año 2004 como decíamos viene marcado desde el punto de vista de la actividad institucional por la formación del nuevo Gobierno, como consecuencia de la decisión adoptada por su Presidente Francisco Camps, el 26 de agosto.

Este Gobierno se nombra el día 27 de agosto y está integrado además de por el Presidente, por un Vicepresidente, que es Victor Campos Guinot, por diez Consejeros con competencias ejecutivas y dos Consejeros sin competencias ejecutivas. Las Consejerías con competencias ejecutivas y sus titulares son las siguientes: en Economía, Hacienda y Empleo, Gerardo Camps Devesa, que ya ocupaba anteriormente este cargo; en Justicia y Administraciones Públicas, Miguel Peralta Viñes, que hasta ese momento era Consejero de Economía, Industria y Turismo; en Infraestructuras y Transportes, José Ramón García Antón, que ya ocupaba este cargo; en Cultura, Educación y Deporte, Alejandro Font de Mora Turón, que anteriormente era el Consejero de Presidencia; en Sanidad, Vicente Rambla Momplet, Consejero de Sanidad, que ya ocupaba anteriormente este cargo; Consejero de Empresa, Universidad y Ciencia, que es una nueva Consejería, Justo Nieto Nieto, que hasta ese momento era el Rector de la Universidad Politécnica de Valencia; Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación, Juan Gabriel Cotino Ferrer, que había sido hasta el mes de marzo el Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana; Consejero de Territorio y Vivienda, Rafael Blasco Castany, que ya ocupaba esta Consejería; Consejera de Bienestar Social, Alicia de Miguel García, que también ocupaba anteriormente esta Consejería; y para la nueva Consejería de Turismo se nombra a la que era hasta ese momento Alcaldesa de Novelda, María Milagrosa Martínez Navarro.

Por lo que se refiere a los Consejeros sin competencias ejecutivas, estos son: Esteban González Pons, nombrado Consejero de Relaciones Institucionales y Comunicación que hasta ese momento había sido el Consejero de Cultura, Educación y Deporte; y Gema Amor Pérez, Consejera de Cooperación y Participación, que hasta ese momento había sido la Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Así pues, de la anterior Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por un lado las competencias de turismo van a la Consejería de Turismo y las de industria y comercio junto con las de ciencia y universidades que se desgajan de la antigua Consejería de Cultura, Educación y Deporte, pasan a integrar la nueva Consejería de Empresa, Universidad y Ciencia.

Días más tarde, a través del Decreto 8/2004, de 3 de septiembre, el Presidente de la Generalidad asigna las nuevas competencias a cada una de las Consejerías. Concretamente se asignan a la propia Presidencia las competencias en materias de relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas, relaciones con las Cortes Valencianas, Secretariado del Gobierno, coordinación interdepartamental, representación y defensa en juicio y asesoramiento en derecho de la Gene-

ralidad, cooperación al desarrollo de relaciones externas y con la Unión Europea, participación social, comunicación institucional de la Generalidad, radio, televisión y demás medios de comunicación social y contenidos, incluyendo los de carácter audiovisual, transmitidos mediante redes y servicios de comunicación electrónicas.

Se asignan a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo las competencias en las áreas de economía y hacienda en las materias de fomento del empleo y de la economía social, formación profesional ocupacional y continua, intermediación en el mercado laboral y la coordinación de los grandes proyectos.

Se asignan a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas las competencias en materia de justicia, función pública, situaciones de emergencia, interior, administración local, colegios profesionales, gestión de la unidad del cuerpo nacional de policía adscrita a la Comunidad Valenciana, asociaciones, fundaciones, registros y notariados y consultas populares y electorales.

Se asignan a la Consejería de Infraestructuras y Transportes las competencias en materia de obras públicas, transportes, arquitectura, puertos y costas, energía y telecomunicaciones.

Se asignan a la Consejería de Cultura, Educación y Deporte las competencias en materia de educación no universitaria, política lingüística, promoción cultural, patrimonio artístico y deportes.

Se asignan a la Consejería de Sanidad las competencias en materia de sanidad y asistencia sanitaria a la dependencia.

Se asignan a la Consejería de Empresa, Universidad y Ciencia las competencias en materia de empresa, industria, comercio interior y exterior, consumo, universidades, investigación e innovación tecnológica.

Se asignan a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación las competencias en materia de agricultura, ganadería, pesca y alimentación.

Se asignan a la Consejería de Territorio y Vivienda las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente y vivienda.

Se asignan a la Consejería de Bienestar Social las competencias relativas a políticas de prestación sociosanitaria, inmigración, servicios sociales, discapacitados, familia, menor y adopciones, juventud y mujer.

Y, por último, se asignan a la Consejería de Turismo las competencias en materia de turismo.

Por otro lado, y a través del Decreto 9/2004, se delegan o encomiendan determinadas competencias del propio Presidente de la Generalidad en el Vicepresidente del Gobierno valenciano, en el Consejero de Relaciones Institucionales y Comunicación y en la Consejera de Cooperación y Participación.

En concreto, se delegan en el Vicepresidente del Gobierno las competencias en materia de relaciones con las Cortes y coordinación interdepartamental; el Consejero de Relaciones Institucionales y Comunicación, que carece de funciones ejecutivas, es el órgano de apoyo al Presidente en materias relativas a relaciones ins-

tucionales con la administración general del Estado y con las administraciones autonómicas, así como en relación con la coordinación de la política informativa y de comunicación del Gobierno; y finalmente, la Consejera de Cooperación y Participación, que igualmente carece de funciones ejecutivas propias, se configura también como un órgano de apoyo al Presidente en materias relativas a las relaciones externas de la Generalidad, así como en las materias de cooperación al desarrollo y participación social.

En cuanto a las Cortes Valencianas hay que destacar, como indicábamos antes, el importante número de leyes aprobadas que ha sido un total de catorce, a las que ya nos hemos referido y desde el punto de vista de la composición, indicar que durante el año 2004 no se produce ningún cambio manteniéndose la misma distribución de la Cámara, con 48 diputados en el Grupo Parlamentario Popular, 35 en el Grupo Parlamentario Socialista y 6 que forman parte del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa.

Otro aspecto destacable es que durante los días 15 y 16 de septiembre se produjo el primer debate de política general del Gobierno Camps, que dio como consecuencia la aprobación de 32 resoluciones, que suponen prácticamente un tercio de las 93 que se han aprobado a lo largo de todo el año 2004.

En cuanto a las mociones han sido, como siempre, pocas las presentadas subsiguientes a interpelaciones, un total de 8, sin que ninguna haya prosperado.

Por lo que se refiere al capítulo de las preguntas en esta ocasión han sido casi 4.000, de las cuales sólo 49 han sido tramitadas por comisión y 277 por el pleno, siendo por tanto casi 3.500 las preguntas por escrito. De conformidad con la resolución adoptada el año 2003, se han tramitado 68 preguntas por el procedimiento especial de urgencia a los consejeros.

Y en cuanto a las preguntas de interés general presentadas al Presidente de la Generalidad, han sido un total de 33 las que se han tramitado a lo largo del año.

En cuanto a las resoluciones, destacaremos dos relacionadas con la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Se trata por un lado, de la Resolución 34/VI, aprobada el día 28 de abril, por la que se aprueba la creación de una comisión no permanente especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. Es verdad que esta comisión ya se había creado en legislaturas anteriores pero la diferencia es que en esta ocasión la comisión se pone a trabajar nombrando en su seno una ponencia que ha iniciado todo un calendario de actividades, con la pretensión de que la reforma del Estatuto sea aprobada por la Cortes Valencianas en la primera parte del año 2005.

Relacionado también con ello, hay que destacar la Resolución 83/VI, de 16 de septiembre, en la que se reconoce el carácter de nacionalidad histórica para el pueblo valenciano y se pretende que ello figure así en la nueva redacción del Estatuto de Autonomía.

En cuanto al tema del valenciano, que ya hemos dicho anteriormente que planteó diversas polémicas, hemos de destacar la Resolución 71/VI, sobre defensa de la propia personalidad de la lengua valenciana y el idioma valenciano y la obten-

ción del estatuto de lengua oficial de la Unión Europea; y la Resolución 81/VI, sobre apoyo a la solicitud del Gobierno español respecto a la reforma del régimen lingüístico de la Unión Europea para que el valenciano figure como lengua oficial.

En aspectos relacionados con la Guerra Civil y el franquismo, hay que destacar tres resoluciones. Se trata de la Resolución 36/VI, de 4 de mayo, sobre devolución a la Generalidad Valenciana de toda la documentación original valenciana que fue confiscada por el régimen franquista con motivo de la Guerra Civil y que se encuentra depositada en el Archivo de Salamanca; la Resolución 101/VI, de 16 de septiembre, sobre finalización del censo definitivo de personas que padecieron prisión durante el franquismo por motivos políticos y el pago urgente de las indemnizaciones correspondientes; y la Resolución 14/VI, de 5 de octubre, sobre creación de un fondo de ayudas para la localización y exhumación de los restos de los valencianos y las valencianas asesinados a causa de la Guerra Civil.

Por lo que se refiere al tema del agua, hay que destacar dos resoluciones, que son la Resolución 76/VI, de 16 de septiembre, sobre exigencia al Ministerio de Medio Ambiente de la ejecución del trasvase Júcar-Vinalopó; y la Resolución 77/VI, de 16 de septiembre, referente al apoyo al Gobierno en la defensa de los derechos del pueblo valenciano a recibir agua de cuencas excedentarias para garantizar la absorción del déficit hídrico de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a la Unión Europea, está la Resolución 82/VI, de 16 de septiembre, sobre compromiso público a favor de una Constitución para los europeos, democrática y eficaz, que responda a las demandas de la ciudadanía y a los retos del siglo XXI

Por lo que se refiere a la Copa del América, hay que destacar la Resolución 102/VI, de 16 de septiembre, sobre apoyo a los actos de celebración en la Comunidad Valenciana de la Copa del América en el año 2007.

Y, finalmente, en cuanto a vacantes en instituciones de la Generalidad que dependían de las Cortes, está el acuerdo que se adopta el 24 de mayo y en ese día se aprueban dos Resoluciones, la 49/VI, por la que se eligen a los Síndicos de Cuentas que estaban vacantes y que procedía su renovación; y la Resolución 50/VI, por la cual se renuevan 11 vocales y su cubre una vacante en el Consell Valencià de Cultura.

Por lo que se refiere a transferencias, únicamente hay que mencionar el Real Decreto 2.354/2004, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios personales y económicos adscritos a los servicios de la administración del Estado, traspasados por el Real Decreto 2.673/1998, de 11 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición a 31 de diciembre de 2004:

Popular: 48

Socialista: 35

Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa: 6

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2004:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Alejandro Font de Mora Turón

Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Justicia y Administraciones Públicas: Víctor Campos Guinot

Infraestructuras y Transporte: José Ramón García Antón

Cultura, Educación y Deporte: Esteban González Pons

Sanidad: Vicente Rambla Momplet

Industria, Comercio y Turismo: Miguel Peralta Viñes

Agricultura, Pesca y Alimentación: Gemma Amor Pérez

Territorio y Vivienda: Rafael Blasco Castany

Bienestar Social: Alicia de Miguel García

Desde el 27 de agosto de 2004:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Vicepresidente: Víctor Campos Guinot

Número de Consejerías: 12 (10 con competencias ejecutivas y dos sin competencias ejecutivas)

Con competencias ejecutivas:

Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Justicia y Administraciones Públicas: Miguel Peralta Viñes

Infraestructuras y Transporte: José Ramón García Antón

Cultura, Educación y Deporte: Alejandro Font de Mora Turón

Sanidad: Vicente Rambla Momplet

Empresa, Universidad y Ciencia: Justo Nieto Nieto

Agricultura, Pesca y Alimentación: Juan Gabriel Cotino Ferrer

Territorio y Vivienda: Rafael Blasco Castany

Bienestar Social: Alicia de Miguel García

Turismo: María Milagrosa Martínez Navarro

Sin competencias ejecutivas:

Relaciones Institucionales y Comunicación: Esteban González Pons

Cooperación y Participación: Gemma Amor Pérez

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que lo apoyan: el Partido Popular con 48 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo (Partido Popular).

Cambios de Gobierno

El 26 de agosto con efectos del 27 se nombra el nuevo gobierno que hemos referido anteriormente.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y Resoluciones aprobadas

Leyes aprobadas: 14

Proposiciones no de Ley: 186

Resoluciones: 93

Preguntas: 3.796

Interpelaciones: 23

Resoluciones y debates más importantes

Los días 15 y 16 de septiembre tuvo lugar el debate de política general a resultas del cual se aprobaron 32 resoluciones.

Las Resoluciones más importantes a lo largo del 2004 fueron las siguientes:

- Resolución 34/VI, de 28 de abril, sobre creación de una comisión no permanente especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. (BOCV nº 34, de 10 de mayo).
- Resolución 36/VI, de 4 de mayo, sobre la devolución a la Generalidad Valenciana de toda la documentación original valenciana que fue confiscada con motivo de la guerra civil y que se encuentra depositada en el Archivo de Salamanca (BOCV nº 44, de 17 de mayo).
- Resolución 71/VI, de 16 de septiembre, de defensa de la personalidad propia de la lengua valenciana y de obtención de estatuto de lengua oficial de la Unión Europea (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).
- Resolución 76/VI, de 16 de septiembre, sobre exigencia al Ministerio de Medio Ambiente de la ejecución del trasvase Xúquer-Vinalopó (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).
- Resolución 77/VI, de 16 de septiembre, de apoyo al Gobierno valenciano en la defensa de los derechos del pueblo valenciano a recibir agua de cuencas excedentarias para garantizar la absorción del déficit hídrico de la Comunidad Valenciana (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).
- Resolución 81/VI, de 16 de septiembre, de apoyo al Gobierno español respecto a la reforma del régimen lingüístico de la Unión Europea para que el valenciano figure como lengua oficial (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).
- Resolución 82/VI, de 16 de septiembre, sobre la Constitución Europea (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).
- Resolución 83/VI, de 16 de septiembre, sobre el carácter de nacionalidad del pueblo valenciano (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).
- Resolución 101/VI, de 16 de septiembre, sobre finalización del censo definitivo de personas que padecieron prisión durante el franquismo por motivos políticos y sobre el pago urgente de las indemnizaciones (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).

- Resolución 102/VI, de 16 de septiembre, de apoyo a los actos de celebración en la Comunidad Valenciana de la Copa del América (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).
- Resolución 104/VI, de 5 de octubre, de creación de un fondo de ayudas para la localización y exhumación de los restos de los valencianos asesinados a causa de la Guerra Civil (BOCV nº 64, de 18 de octubre).

Reformas del Reglamento

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de carácter general 3/VI, de 15 de septiembre, sobre procedimiento para la tramitación de las preguntas con respuesta oral en comisión formuladas por los diputados y diputadas a los secretarios autonómicos y su comparecencia ante cualquiera de las comisiones parlamentarias (BOCV nº 61, de 27 de septiembre).

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

En la Sindicatura de Cuentas las Cortes Valencianas eligieron el 24 de mayo (Resolución 49/VI) como síndicos de cuentas a Rafael Vicente Queralt, Marcela Miró Pérez y Antonio Mira-Perceval Pastor. Posteriormente el Presidente de la Generalidad nombró Síndico Mayor de Cuentas a Rafael Vicente Queralt (Decreto 2/2004, de 2 de junio, del Presidente de la Generalidad).

Rasgos generales

El nuevo período abierto a raíz de los comicios generales de marzo tuvo repercusiones relevantes en la dinámica institucional de la Comunidad Autónoma a lo largo de 2004. Ejemplo significativo fue el «Plan Extremadura», un programa plurianual de inversiones estatales en la región que, con el acuerdo del líder del Ejecutivo autonómico, planteó el Presidente del Gobierno en cumplimiento de sus compromisos electorales. Asimismo, tuvieron que ver con el cambio en la situación política del país la reestructuración del Gabinete extremeño subsiguiente al nombramiento de la hasta entonces Consejera de Fomento como Ministra de la Vivienda en abril, o la menor conflictividad competencial con el Estado en comparación con años anteriores.

Tras sendos encuentros de los dos Presidentes en Madrid y Mérida, el «Plan Extremadura» vio la luz a finales de año. Con él se pretende mejorar las infraestructuras, fomentar el desarrollo tecnológico e impulsar la actividad empresarial, y para ello se han previsto medidas diversas que supondrán un desembolso de 4.000 millones de euros entre 2005 y 2008. Igualmente, quedó acordado que se celebre en el último trimestre de 2005 un Consejo de Ministros en la Comunidad, dedicado en particular a evaluar el grado de ejecución de las iniciativas proyectadas dentro de este programa. El Gobierno central aprobó para Extremadura tres Planes más, el de Empleo, por valor de 25 millones de euros, el de Caminos Rurales, al que se destinarán 16 millones de euros entre 2005 y 2006, y el de Reforestación, Mejora y Preservación de Dehesas.

La designación en abril de la Consejera de Fomento como Ministra de la Vivienda, además de la cobertura de la vacante, propició la reaparición en el Gobierno autonómico de la figura del Vicepresidente, suprimida el año anterior, y la incorporación de una Portavoz con rango de Consejera. En cuanto a la conflictividad competencial con el Estado, sólo hubo una impugnación ante el Tribunal Constitucional en 2004, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto a principios de año por la Junta de Extremadura contra la Ley del Sector Ferroviario.

En lo referente a la dinámica de traspasos, prosiguieron las conversaciones para llevar a cabo el relativo a Administración de Justicia, aunque tampoco en 2004 tuvo lugar la transferencia. Dentro ya de la Comunidad Autónoma, se vino en que pasen a la Consejería de Sanidad en 2006 los dos hospitales psiquiátricos dependientes de las Diputaciones Provinciales, luego de un período transitorio de gestión conjunta en 2005.

Acerca de las perspectivas institucionales de futuro, los partidos mayoritarios,

PSOE y PP, coincidieron en descartar por el momento una revisión del Estatuto de Autonomía. Abundando en esta línea, el Vicepresidente extremeño señaló que lo que debe modificarse es el sistema de relaciones entre Administraciones, englobando en este apartado asuntos como la Conferencia de Presidentes, la reforma del Senado o la representación autonómica en la delegación española ante la Unión Europea, aunque advirtió que no debe perderse de vista el impacto que puedan tener sobre el modelo territorial las reformas estatutarias en fase de estudio en otras zonas del Estado.

Continuando con la vida política en la Comunidad Autónoma, dos series de acontecimientos merecen reseña: por una parte, los resultados en Extremadura de los dos procesos electorales llevados a cabo durante el primer semestre del año, las elecciones generales de marzo y las europeas de junio; por otra, los Congresos que celebraron los principales partidos en la región.

Con una desigual participación (más del 80% en las elecciones de marzo, pero apenas por encima del 50 en las de junio), el PSOE rebasó en las dos consultas la mitad de los votos emitidos, mientras que el PP se situó en el entorno del 43%. En el reparto de escaños en las Cortes Generales, ambas formaciones obtuvieron igual número de asientos en el Congreso, logrando respectivamente 3 por Badajoz y 2 por Cáceres, mientras que los socialistas se hicieron con 6 de los 8 Senadores en liza, correspondiendo a los populares los dos restantes. IU superó ligeramente el 2% de los votos, quedando sin representación por las dos provincias en el legislativo estatal.

En lo que atañe a la dinámica interna de las principales fuerzas, el actual Presidente autonómico fue reelegido en julio como líder de los socialistas hasta 2008, al alzarse con el apoyo de más del 98% de los delegados en el IX Congreso del PSOE de Extremadura, del que asimismo salió elegida una nueva Ejecutiva, encabezada por el Presidente de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y renovada en más del 51% de sus integrantes. Igualmente resultó reelegido el Presidente regional del PP, con un 72% de los votos, en el transcurso del IX Congreso de los populares extremeños, si bien se presentó una candidatura alternativa encabezada por el ex Delegado del Gobierno y apoyada por el Alcalde de Mérida que, aunque derrotada, cosechó la adhesión de un 27% de los compromisarios. Por otro lado, los dos líderes, socialista y popular, han logrado tener presencia en sus Ejecutivas nacionales, el primero por elección en el XXXVI Congreso del PSOE, y el segundo por ostentar la presidencia territorial de su formación.

Prosiguiendo con otros eventos de interés regional, un nuevo horizonte industrial y energético parece abrirse a medio plazo para la Comunidad Autónoma a partir de varios proyectos empresariales dados a conocer en 2004, con el visto bueno y, en algún caso, el apoyo directo de la Junta de Extremadura. La primera nueva instalación en iniciar su actividad ha sido una mina de níquel en la localidad pacense de Monesterio, explotada por una multinacional del sector y con una inversión superior a 60 millones de euros, cuya producción de los próximos diez años se ha vendido ya. Además, la Administración extremeña concedió las autorizaciones ambientales precisas para la entrada en funcionamiento en 2005 de una cementera, que generará unos 400 nuevos puestos de trabajo, directos e indirectos.

Por otra parte, el Gabinete autonómico dio a conocer su intención de participar con aproximadamente un 20% del capital global, a través de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (SOFIEX), en un proyecto de refinería planteado por un grupo empresarial privado de la región, que supondrá la creación de unos 2.500 empleos y una inversión de 1.000 millones de euros. El mismo grupo registró en 2004 una iniciativa para establecer una planta siderúrgica que estará operativa en 2006, con una inversión de 300 millones de euros y la creación de unos 2.000 empleos, directos e indirectos, triplicando con ello la producción de las instalaciones que dicho grupo ya posee, lo cual daría lugar al mayor complejo de este tipo en el país.

Extremadura ha experimentado en 2004 un *boom* energético, al presentarse cinco proyectos tendentes a la construcción de centrales de ciclo combinado para la generación de energía eléctrica por un volumen conjunto de potencial que casi duplicaría el de la central nuclear ubicada en la localidad cacereña de Almaraz. De igual modo, el Ejecutivo extremeño inició conversaciones a finales de año con el Gobierno central para la puesta en marcha de otros proyectos que supondrían la creación de dos grandes plantas de energía solar.

Finalmente, en cuanto a las infraestructuras y comunicaciones, la cumbre hispano-portuguesa de Santiago de Compostela celebrada en octubre supuso la ratificación, tras los cambios de Gobierno en ambos países, de los acuerdos alcanzados en el encuentro de Figueira de Foz en noviembre del año anterior sobre el AVE Madrid-Lisboa, a los que se hizo referencia en este mismo *Informe* correspondiente a 2003. En síntesis, se mantienen los compromisos concernientes a plazos y trazados, de forma que el enlace ferroviario de alta velocidad entre las capitales de los dos Estados, que habrá de pasar por las principales localidades de Extremadura, entrará en servicio en 2010. Además, la Consejería de Fomento hizo saber, con respecto a las dos autovías regionales en construcción, que la primera estará operativa en la primavera de 2005, dos años antes de lo previsto, mientras que la segunda se abrirá al tráfico en 2006, con un año de adelanto sobre lo proyectado.

Ejercicio de competencias

Actividad legislativa

En línea cuantitativa similar a años anteriores, la Asamblea de Extremadura aprobó en 2004 un total de diez leyes. De ellas, dos tuvieron como finalidad la mejora en la gestión administrativa de la política en materia de vivienda, otras dos se destinaron a la prevención y lucha contra los incendios forestales (en clara reacción a los graves siniestros de esta especie acaecidos durante el verano de 2003), dos más han tenido contenido presupuestario, una ha reformado parcialmente el sistema financiero de Extremadura, y otra ha hecho lo propio con la Ley de la Televisión regional de 2000. Las dos restantes pueden adscribirse a la categoría de las leyes-medida, dedicada una a la declaración como Parque Natural de una zona de la región, y la otra a prescribir la aplicación a la capital autonómica de ciertos aspectos de régimen local previstos en la legislación del Estado.

La *Ley 1/2004, de 19 de febrero, de creación de la Empresa Pública «Gestión de Infraestructuras, suelo y vivienda en Extremadura»* (DOE núm. 27, de 6 de marzo de 2004) instituye una Sociedad Anónima, adscrita a la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura, con el objetivo de actuar como promotor público en materia de vivienda, preparación y desarrollo del suelo urbanizado, y como gestor de las infraestructuras públicas que se le encomienden.

La *Ley 10/2004, de 30 de diciembre, de Regulación y Bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio* (DOE núm. 1, de 4 de enero de 2005), a su vez, crea un ente público con personalidad jurídica y patrimonio propios, incardinado en la Presidencia de la Junta de Extremadura y encabezado por un Presidente con rango de Consejero, nombrado y cesado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, y confiere a dicho ente todas las competencias derivadas de las vigentes leyes regionales sobre vivienda y suelo. La disposición concede, además, a la Junta de Extremadura dos delegaciones legislativas, una para la formación de un texto articulado que precise los órganos administrativos previstos en las referidas normas legales sobre vivienda y suelo que quedarán adscritos a la Agencia, y otra para la refundición del texto articulado resultante de la primera delegación con la propia Ley 10/2004.

En relación a la *prevención y lucha contra los incendios forestales*, la *Ley 2/2004, de modificación de la Ley 5/1992, de 26 de noviembre, sobre la Ordenación de las Producciones Agrarias de Extremadura* (DOE núm. 53, de 11 de mayo) introduce en la normativa legal preexistente sobre producción agraria en la Comunidad Autónoma nuevas reglas que obligan a los propietarios y titulares de derechos de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales a realizar las actuaciones de reparación o restauración acordadas por la Administración autonómica para recuperar áreas asoladas por las llamas, prohíben el cambio de uso forestal de los terrenos afectados, y sujetan a autorización administrativa la venta de los productos obtenidos en ellos.

La posterior *Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura* (DOE núm. 74, de 29 de junio de 2004) estableció un régimen integral en la materia. Prevé para ello la delimitación de áreas de influencia forestal, la imposición de medidas preventivas del inicio o contra la propagación de incendios y la adopción de instrumentos de planificación administrativa, territorial (declaración de Zonas de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente), temporal (delimitación de Épocas de Peligro Alto, Medio y Bajo) u organizativa, bien con fines precautorios (Plan de Prevención de Incendios de Extremadura – PREIFEX; Planes de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo o de Protección Preferente, Planes Periurbanos de Prevención), bien para sofocar los fuegos declarados (Plan INFOEX, Planes Municipales o de Mancomunidades para Extinción de Incendios Forestales, Planes de Auto-protección).

Disciplina igualmente la norma la participación de propietarios y titulares de derechos de uso y explotación, y de la sociedad en general, la calificación jurídica de terrenos quemados, las obligaciones de restauración a cargo de sus titulares, la enajenación de productos forestales procedentes de incendios, una tasa por la extinción de éstos, diversos tipos de incentivos para medidas y trabajos de pre-

vención o de recuperación, un régimen sancionador, y la creación de un Registro Administrativo de Zonas Incendiadas.

En materia *presupuestaria*, la *Ley 6/2004, de 4 de noviembre, de concesión de crédito extraordinario para subvencionar los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones por su concurrencia a las elecciones a la Asamblea de Extremadura* (DOE núm. 129, de 6 de noviembre de 2004) se dictó para dar cobertura presupuestaria a los subsidios pendientes aún de pago por los comicios regionales de 2003, de conformidad con la normativa electoral autonómica.

Ya a finales de año se aprobó la *Ley 9/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2005* (DOE extraordinario núm. 4, de 31 de diciembre de 2004), que prevé un importe consolidado de 4.131.017.490 euros en los estados de gastos de la Administración, Organismos Autónomos, Sector Institucional y demás Entes Públicos, así como los de empresas públicas integrantes del sector público regional. La norma establece también, con vigencia exclusiva para el año 2005, reglas sobre modificación de los créditos, declarando de aplicación en lo no afectado por éstas las previsiones de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, e incluye, de igual modo, prescripciones relativas a la gestión presupuestaria.

De contenido *económico*, la *Ley 3/2004, de 28 de mayo, de Reforma del Sistema Financiero de Extremadura* (DOE núm. 62, de 1 de junio de 2004) adapta la legislación rectora de las Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito a las disposiciones básicas estatales sobre medidas de reforma del sistema financiero y de refuerzo de la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas. Entre otros aspectos, las nuevas previsiones permiten y regulan la fusión de Cajas de Ahorros domiciliadas en distintas Comunidades Autónomas, se refieren a la gestión de alianzas entre Cajas y modifican diversos aspectos relacionados con los órganos de gobierno de éstas, siendo de resaltar la limitación del mandato de sus titulares a ocho años. Igualmente, se reforma la Ley extremeña sobre Crédito Cooperativo para imponer a las entidades de este tipo obligaciones de informe anual de gobierno y la figura del Comité de Auditoría.

En relación a la *Radiotelevisión autonómica*, y como resultado de un largo y complejo proceso negociador entre las fuerzas políticas del que más adelante se proporcionarán mayores detalles, la Asamblea de Extremadura aprobó la *Ley 4/2004, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 16 de noviembre, de creación de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales»* (DOE núm. 62, de 1 de junio de 2004). La reforma consiste en una rebaja de la mayoría parlamentaria exigible para la designación del Consejo de Administración de la Corporación, situándola en los dos tercios de los Diputados del legislativo autonómico, y del Director General, al fijarla en tres quintos a propuesta del Gobierno regional, en primera votación, o en la mayoría absoluta a propuesta de dos Grupos Parlamentarios 48 horas después si la primera votación resulta fallida. Junto a ello, el texto legal establece los principios de contratación de personal, y alude a la posible federación o colaboración con otras entidades públicas de radio y televisión mediante convenio.

Por último, hay que hacer referencia a la elaboración y aprobación de dos *leyes-medida*. Según su orden de aprobación, se trata de la *Ley 7/2004, por la que*

se declara a *Cornalvo Parque Natural* (DOE núm. 139, de 30 de noviembre), y de la *Ley 8/2004, de 23 de diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local* (DOE núm. 151, de 30 de diciembre de 2004).

Potestad reglamentaria

Un año más debe comenzarse este apartado resaltando la abundancia de la producción reglamentaria de la Junta de Extremadura. Como viene siendo habitual, la *materia agroganadera* constituyó también en 2004 el eje de una porción cuantitativa y cualitativamente relevante de las normas aprobadas por el Ejecutivo autonómico, dada la importancia económica y social de la materia en la vida de la región.

Entre las medidas normativas en este campo, y enlazando con la tónica de ejercicios precedentes, sobresalen los Decretos de regulación de *ayudas*. Así, se reglamentaron diversas subvenciones relacionadas con la *agricultura* (a las Comunidades de Regantes para la mejora y modernización de regadíos en Extremadura: Decreto 1/2004, de 27 de enero, DOE núm. 13, de 3 de febrero de 2004; a la suscripción de pólizas de seguro agrario que da cobertura a los daños ocasionados por el virus de la cuchara TYLCV en cultivos de tomate: Decreto 50/2004, de 20 de abril, DOE núm. 48, de 27 de abril de 2004; a determinadas superficies de frutos de cáscara y de algarrobas para el año 2004: Decreto 69/2004, de 4 de mayo, DOE núm. 51, de 6 de mayo de 2004; a las Agrupaciones de Productores Agrarios y sus Uniones: Decreto 133/2004, de 27 de julio, DOE núm. 89, de 3 de agosto de 2004; y a la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias y la primera instalación de jóvenes: Decreto 179/2004, de 30 de noviembre, DOE núm. 142, de 7 de diciembre de 2004).

Asimismo, son destacables las *ayudas a la ganadería* (Decreto 14/2004, de 26 de febrero, DOE núm. 26, de 4 de marzo, a las Agrupaciones de Defensa Sanitaria; Decreto 15/2004, de 26 de febrero, DOE núm. 24, de 28 de febrero, para la reposición de ganado bovino en explotaciones sometidas a Campañas de Saneamiento Ganadero objeto de vaciado sanitario, modificado por Decreto 51/2004, de 20 de abril, DOE núm. 48, de 27 de abril; Decreto 81/2004, de 1 de junio, DOE núm. 65, de 8 de junio, respecto al sector apícola por prima de polinización; Decreto 118/2004, de 13 de julio, DOE núm. 83, de 20 de julio de 2004, para titulares de explotaciones porcinas acogidas al Real Decreto 1083/2001, de 5 de octubre; Decreto 134/2004, de 27 de julio, DOE núm. 89, de 3 de agosto, por el que se modifica el Decreto 177/2002, de 26 de diciembre, en relación a la mejora de la producción y comercialización de la miel; Decretos 191 y 192/2004, de 29 de diciembre, ambos en DOE núm. 1, de 4 de enero de 2005, al sector apícola por prima de polinización, y a la mejora de condiciones de producción y comercialización de los productos de la apicultura. E igualmente se han regu-

lado subsidios dirigidos a la *protección del medio ambiente* (Decreto 5/2004, de 10 de febrero, *DOE* núm. 19, de 17 de febrero, para actividades o proyectos de Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza; Decreto 83/2004, de 1 de junio, *DOE* núm. 65, de 8 de junio, para la gestión sostenible de los montes).

Continuando con el capítulo de *agricultura, ganadería y medio ambiente*, otras resoluciones sustantivas sin contenido subvencional se tradujeron en los Decretos 2/2004, de 27 de enero (*DOE* núm. 13, de 3 de febrero), que modifica el Decreto 2/2003, de 14 de enero, sobre instalación obligatoria de centros de desinfección de vehículos de ganado en los mataderos autorizados, 68/2004, de 4 de mayo (*DOE* núm. 53, de 11 de mayo), regulador del procedimiento de ejercicio del derecho de tanteo y retracto sobre los derechos de replantación del viñedo que se vayan a transferir fuera de la Comunidad Autónoma, 76/2004, de 18 de mayo (*DOE* núm. 59, de 25 de mayo), por el que se declaran 18 nuevos árboles singulares de Extremadura, y 136/2004, de 2 de septiembre (*DOE* núm. 107, de 14 de septiembre), mediante el que se califica como Corredor Ecológico y de Biodiversidad el Río Bembézar.

A lo largo del año se adoptaron medidas de *desarrollo rural*, que tuvieron su propósito fundamental en la previsión de iniciativas para la *prevención y lucha contra los incendios forestales*, a las que acompañaron otras relacionadas con la *mejora de la situación de las dehesas boyales o comunales*. Las normas elaboradas con una u otra finalidad se contienen en los Decretos 39/2004, de 5 de abril, de medidas de prevención de incendios forestales en los entornos urbanos así como en urbanizaciones e instalaciones aisladas (*DOE* núm. 43, de 15 de abril), 162/2004, de 26 de octubre, de creación del Consejo Regional de Desarrollo Rural de Extremadura (*DOE* núm. 127, de 2 de noviembre), y 182/2004, de 30 de noviembre, por el que se establece un régimen de ayudas para la mejora de infraestructura en fincas rústicas de propiedad municipal o comunal y dehesas boyales (*DOE* núm. 142, de 7 de diciembre).

Entrando en el dominio de los servicios públicos esenciales de titularidad autonómica, en materia de *educación*, las disposiciones a destacar pueden clasificarse entre las de contenido regulador de aspectos materiales integrantes del servicio público educativo y las de alcance subvencional. Las primeras figuran en los Decretos 7/2004, de 10 de febrero, relativo al Servicio de Transporte Escolar a Centros Públicos de la Comunidad Autónoma (*DOE* núm. 19, de 17 de febrero), 23/2004, de 9 de marzo, sobre admisión del alumnado en centros sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares en Extremadura (*DOE* núm. 30, de 13 de marzo), 107/2004, de 28 de junio, por el que se configura el currículo de los Estudios Superiores de Diseño en la especialidad de Interiores, de aplicación en la Escuela de Arte y Superior de Diseño de Mérida (*DOE* núm. 77, de 6 de julio), y 194/2004, de 29 de diciembre, que disciplina el proceso de elección de la jornada escolar en los centros de educación infantil, primaria y específicos de educación especial (*DOE* núm. 1, de 4 de enero de 2005). Al segundo grupo se adscribe, por su parte, el Decreto 22/2004, de 9 de marzo, referente a las subvenciones en materia de enseñanzas universitarias y no universitarias (*DOE* núm. 31, de 16 de marzo).

En lo que atañe a la *sanidad*, las disposiciones del Gobierno de la Comunidad

Autónoma afectaron a aspectos variados. Buen número de ellas tuvieron por objeto cuestiones vinculadas a la *estructura administrativa sanitaria*: Decreto 3/2004, de 27 de enero (*DOE* núm. 13, de 3 de febrero), que aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Servicios Sanitarios y Prestaciones; Decreto 62/2004, de 20 de abril, (*DOE* núm. 49, de 29 de abril), sobre autorización de la constitución de la Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD-; Decreto 97/2004, de 15 de junio (*DOE* núm. 72, de 19 de junio), por el que se modifica el Decreto 222/2000, de 24 de octubre, mediante el que se instituye el Consejo Asesor de la Autoridad Sanitaria en materia de Salud Laboral de la Comunidad Autónoma; Decreto 109/2004, de 28 de junio (*DOE* núm. 77, de 6 de julio), por el que se regula el Consejo Científico Asesor del Sistema Sanitario Público de Extremadura; Decreto 168/2004, de 9 de noviembre (*DOE* núm. 133, de 16 de noviembre), que modifica el Decreto 243/2000, de 5 de diciembre, sobre el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria; y Decreto 177/2004, de 23 de noviembre (*DOE* núm. 139, de 30 de noviembre), de reforma el Decreto 163/2000, de 27 de junio, por el que se crea el Consejo Asesor de Inmunizaciones de Extremadura.

Otro conjunto de normas adoptadas en el ámbito de la salud tuvieron por objeto la reglamentación de *prestaciones*. Así sucedió con el Decreto 16/2004, de 26 de febrero (*DOE* núm. 26, de 4 de marzo), relativo al derecho a la segunda opinión médica en el ámbito público, o con el Decreto 31/2004, de 23 de marzo (*DOE* núm. 37, de 30 de marzo), por el que se ordena la protección sanitaria a los extranjeros en la Comunidad Autónoma y se crea una Tarjeta para este fin.

En este mismo bloque de previsiones normativas de contenido prestacional con relevancia sanitaria, aunque con un *componente organizativo* vinculado a la ejecución de las correspondientes actuaciones asistenciales, deben mencionarse el Decreto 161/2004, de 26 de octubre (*DOE* núm. 127, de 2 de noviembre), por el que se regula el Sistema de Hemoterapia de Extremadura, el Decreto 180/2004, de 30 de noviembre (*DOE* núm. 142, de 7 de diciembre), mediante el que se reestructuran los Servicios de Farmacia de las Estructuras Sanitarias de Atención Primaria del Sistema Sanitario Público de la región, y el Decreto 189/2004, de 14 de diciembre, por el que se regula la configuración orgánica del Servicio Extremeño de Salud en las Áreas de Salud de la Comunidad Autónoma y la composición, atribuciones y funcionamiento de los Consejos de Salud de Área (*DOE* núm. 71, de 22 de junio). E igualmente, aunque integrando además un *elemento subvencional* a la previsión de prestaciones, el Decreto 80/2004, de 18 de mayo (*DOE* núm. 61, de 29 de mayo), regulador de la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de determinados productos y tratamientos ortoprotésicos para las personas mayores.

Otro apartado de la atención reglamentaria de la Junta de Extremadura en esta materia fue el relativo a la *apertura de instalaciones*, que dio lugar al Decreto 37/2004, de 5 de abril (*DOE* núm. 42, de 13 de abril), sobre autorización administrativa de centros, establecimientos y servicios sanitarios, y al Decreto 181/2004, de 30 de noviembre (*DOE* núm. 142, de 7 de diciembre), por el que se regulan los establecimientos no sanitarios destinados a la práctica del tatuaje, micropigmentación, *piercing* u otras técnicas similares. Y en la esfera de las accio-

nes de *policía administrativa por razones de salud pública*, hay que anotar el Decreto 38/2004, de 5 de abril (DOE núm. 43, de 15 de abril), por el que se modifica el Decreto 54/2002, de 30 de abril, que aprueba el Reglamento Sanitario de Piscinas de uso colectivo de la Comunidad Autónoma.

En lo relativo a *economía y trabajo*, las disposiciones se han referido a varios ámbitos. En lo que respecta a la *promoción del empleo y la prevención de riesgos laborales*, cabe mencionar el Decreto 9/2004, de 10 de febrero, relativo a la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal (DOE núm. 19, de 17 de febrero), el Decreto 18/2004, de 9 de marzo (DOE núm. 31, de 16 de marzo), sobre fomento del empleo estable, el Decreto 48/2004, de 20 de abril (DOE núm. 48, de 27 de abril), referente al Registro de Centros Especiales de Empleo, el Decreto 87/2004, de 15 de junio (DOE núm. 75, de 1 de julio), por el que se regulan ayudas al autoempleo, el Decreto 90/2004, de 15 de junio, mediante el que se conceden ayudas a las Mancomunidades de Municipios para la creación de Oficinas de Prevención de Riesgos Laborales (DOE núm. 72, de 24 de junio), el Decreto 99/2004, de 28 de junio (DOE núm. 77, de 6 de julio), de actualización del Decreto 61/2001, de 17 de abril, por el que se regula el Plan regional sobre formación, perfeccionamiento y cualificación profesional de trabajadores y desempleados, el Decreto 116/2004, de 13 de julio (DOE núm. 83, de 20 de julio), que aprueba el programa de contrataciones especiales para mayores de 45 años, el Decreto 150/2004, de 14 de octubre (DOE núm. 122, de 21 de octubre), mediante el que se modifica el Decreto 90/2004, de 15 de junio, sobre concesión de ayudas a las Mancomunidades de Municipios para la creación de Oficinas de Prevención de Riesgos Laborales, los Decretos 166 y 167/2004, de 9 de noviembre (DOE núm. 133, de 16 de noviembre), reguladores de los procedimientos para conceder subvenciones mediante contratos de formación de trabajadores, y de las acciones complementarias y de acompañamiento, así como el Decreto 172/2004, de 23 de noviembre (DOE núm. 138, de 27 de noviembre), por el que se adoptan medidas de estímulo del empleo de experiencia en colaboración con las Administraciones locales.

Dentro también de las medidas de contenido económico y laboral, se debe hacer referencia, en la esfera del *comercio y las denominaciones de origen*, a los Decretos 28/2004, de 23 de marzo (DOE núm. 38, de 1 de abril), sobre los controles de conformidad con las normas de comercialización aplicables a las frutas y hortalizas frescas, 35/2004, de 5 de abril (DOE núm. 42, de 13 de abril), que modifica el Decreto 69/2003, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Protegida «Queso Ibores» y su Consejo Regulador, 67/2004, de 4 de mayo (DOE núm. 53, de 11 de mayo), que hace lo propio con el Reglamento de la Denominación de Origen Protegida «Pimentón de la Vera» y su Consejo Regulador, 74/2004, de 18 de mayo (DOE núm. 60, de 27 de mayo), sobre organización y procedimiento de la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma, 131/2004, de 27 de julio (DOE núm. 89, de 3 de agosto), por el que se establece un régimen de ayudas para el fomento de la utilización de biocombustibles (leña de encina o roble) en el secado tradicional del pimiento para pimentón en la comarca de La Vera, y 143/2004, de 14 de septiembre (DOE núm. 110, de 21 de septiembre), de fomento y apoyo de la actividad comercial.

Sin abandonar el terreno de la economía, varias disposiciones han tenido como eje común el *apoyo a la actividad empresarial*. Se trata de los Decretos 66/2004, de 4 de mayo (DOE núm. 53, de 11 de mayo), relativo a ayudas a empresas turísticas, 75/2004, de 18 de mayo (DOE núm. 63, de 3 de junio), que establece subvenciones a la organización y promoción de Ferias y Exposiciones Oficiales, 131/2004, de 27 de junio (DOE núm. 89, de 3 de agosto), por el que se regula y convoca una línea de ayudas para el desarrollo del Programa de Apoyo a la Cooperación Empresarial en Extremadura, y 160/2004, de 26 de octubre (DOE núm. 127, de 2 de noviembre), en cuya virtud se amplían los créditos previstos en el Decreto 131/2004, de 27 de julio. Asimismo, con incidencia en la *ordenación del sistema financiero y las entidades de crédito*, se dictó el Decreto 159/2004, de 26 de octubre (DOE núm. 127, de 2 de noviembre), referente a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma.

Sobre *hacienda y presupuesto*, la producción normativa a mencionar comprende dos Decretos: el número 111/2004, de 28 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas y se modifica parcialmente el Decreto 21/2001, de 5 de febrero, de Valoraciones Fiscales (DOE núm. 77, de 6 de julio), y el número 163/2004, de 26 de octubre, mediante el que se regulan los procedimientos de contratación centralizada de servicios y suministros, y se crea la Comisión de Contratación Centralizada de la Junta de Extremadura (DOE núm. 127, de 2 de noviembre).

En el apartado de *fomento*, las medidas reglamentarias han ido referidas a dos campos básicos. Uno de ellos ha sido la política autonómica en materia *vivienda*, a cuya atención se han dedicado los Decretos 40/2004, de 5 de abril (DOE núm. 44, de 17 de abril), que aprueba el Reglamento de la Empresa Pública «Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura», 41/2004, de 5 de abril (DOE núm. 47, de 24 de abril), mediante el que se da a conocer el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007, y 186/2004, de 14 de diciembre (DOE núm. 146, de 16 de diciembre), por el que se modifica el Decreto 41/2004, de 5 de abril. La otra esfera de intervención en este ámbito ha venido constituida por el *transporte*, en relación al cual se aprobó el Decreto 151/2004, de 14 de octubre (DOE núm. 122, de 21 de octubre), que fija las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a la formación en este sector.

En el capítulo de *industria*, se elaboraron a lo largo del año los Decretos 13/2004, de 26 de febrero (DOE núm. 26, de 4 de marzo), sobre el procedimiento de control de la continuidad en el suministro eléctrico y las consecuencias derivadas de su incumplimiento, 34/2004, de 5 de abril (DOE núm. 42, de 13 de abril), en el que se otorga la calificación de Industria de Interés Prioritario a A. G. Siderúrgica Balboa S.A., 47/2004, de 20 de abril (DOE núm. 48, de 27 de abril), por el que se dictan Normas de Carácter Técnico de adecuación de las líneas eléctricas para la protección del medio ambiente en Extremadura, 49/2004, de 20 de abril (mismo DOE que el anterior), que señala el procedimiento para la instalación y puesta en funcionamiento de establecimientos industriales, y 170/2004, de 23 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión Regional de Seguridad de la Minería (DOE núm. 139, de 30 de noviembre).

En cuanto al elenco de responsabilidades asignadas a la Consejería de Presi-

dencia, la normativa emanada del Ejecutivo autonómico ha prestado atención a cuestiones como la *mejora tecnológica de la organización administrativa* (Decreto 85/2004, de 15 de junio, creador de la Comisión Interdepartamental de Asesoramiento y Gestión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Junta de Extremadura, *DOE* núm. 71, de 22 de junio), la planificación en materia de *protección civil* (Decretos 114/2004, de 13 de julio, en el que se establecen subvenciones a las entidades locales para la elaboración de los Planes correspondientes, *DOE* núm. 71, de 22 de junio, y 142/2004, de 14 de septiembre, que aprueba el Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma sobre transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, *DOE* núm. 110, de 21 de septiembre), las *relaciones del ciudadano con la Administración autonómica* (Decreto 149/2004, de 14 de octubre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos, se regulan las Cartas de Servicios y se definen los sistemas de análisis y observación de la calidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, *DOE* núm. 124, de 26 de octubre), o el régimen de los *Colegios Profesionales* (Decreto 165/2004, de 9 de noviembre, mediante el que se constituye, por segregación, el Colegio Oficial de Psicólogos de Extremadura, *DOE* núm. 131, de 11 de noviembre).

Sobre *cultura y deporte* versaron los Decretos 24/2004, de 9 de marzo, de disciplina deportiva en la región (*DOE* núm. 31, de 16 de marzo), 84/2004, de 1 de junio, sobre ayudas para Galerías de Arte y Artistas Plásticos (*DOE* núm. 65, de 8 de junio), 122/2004, de 13 de julio, por el que se regulan los premios al rendimiento deportivo (*DOE* núm. 83, de 20 de julio), y 138/2004, de 2 de septiembre, referente a la organización, estructura, competencias y funcionamiento del Centro Extremeño de Formación Deportiva (*DOE* núm. 107, de 14 de septiembre). En cuanto a la atención específica a la *juventud*, se han de citar los Decretos 112/2004, de 28 de junio, por el que se crea el Patronato de Iniciativa Joven (*DOE* núm. 78, de 8 de julio), y 188/2004, de 14 de diciembre, regulador de los órganos de coordinación y evaluación del Plan de Juventud 2005-2008 (*DOE* núm. 148, de 21 de diciembre).

Varias disposiciones reglamentarias del Gobierno autonómico han abordado el tema de los *medios de comunicación*. Se trata de los Decretos siguientes: 121/2004, de 13 de julio, por el que se modifica el Decreto 131/1994, de 14 de noviembre, relativo al régimen de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia y la inscripción en el Registro de las Empresas Concesionarias (*DOE* núm. 83, de 20 de julio), 158/2004, de 26 de octubre, mediante el que se nombra a los miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» (*DOE* núm. 127, de 2 de diciembre), 164/2004, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la referida Empresa Pública (*DOE* núm. 132, de 13 de noviembre), y 190/2004, de 29 de diciembre, de nombramiento del Director General de esa misma entidad (*DOE* núm. 151, de 30 de diciembre).

Finalmente, en el ámbito propio del *bienestar social*, y más en concreto, de las acciones de *cooperación al desarrollo*, la mención debe efectuarse al Decreto 61/2004, de 20 de abril, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Extremeña para el año 2004 (*DOE* núm. 48, de 27 de abril).

Competencias ejecutivas

2004 ha sido un año de aprobación de *medidas planificadoras* por parte del Ejecutivo extremeño, culminando así los trabajos preparatorios desarrollados durante el ejercicio anterior. Sobresalen en este terreno los *Planes de Empleo e Industria y de Vivienda y Suelo*, ambos para el período 2004-2007.

Se destina una financiación global de algo más de 700 millones de euros para la ejecución del apartado dedicado al empleo en el primero de ellos, lo que supone un incremento superior al 100 por 100 con respecto al anterior programa autonómico equivalente. Los objetivos que se proponen son la modernización administrativa, el asesoramiento y la formación a los trabajadores, la mejora de la cualificación profesional y el fomento de la ocupación, ocasional y estable. Por su parte, los fondos asignados al capítulo de industria son de 455 millones de euros, y se dedicarán a sufragar proyectos para el fortalecimiento y la consolidación del tejido empresarial, el apoyo a la competitividad, la ordenación y promoción comercial, o el impulso del turismo, entre otros.

En cuanto al segundo de los Planes citados, sobresale en él la previsión de un Programa Especial de vivienda protegida con precio no superior a 60.000 euros para ciudadanos con ingresos que no excedan el Salario Mínimo en 3,5 veces. Igualmente, se contempla la llamada vivienda media, situando el umbral máximo de renta para sus beneficiarios en el SMI multiplicado por 6,5. El Plan inicial fue modificado posteriormente para su adaptación al nuevo marco establecido por el Estado en la materia a partir de julio.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura elaboró también el *Plan de Cooperación al Desarrollo 2004-2007*, que posteriormente fue aprobado por el legislativo regional, todo ello conforme a las previsiones de la Ley 1/2003, reguladora de este ámbito de cuestiones. El Plan analiza y detalla las modalidades de actuación, y señala un marco orientativo para su período de vigencia con respecto a la financiación (unos 6 millones de euros anuales, aunque con sujeción a las previsiones de la Ley presupuestaria), a la distribución los dichos fondos por campos materiales de intervención (un 50% para proyectos desarrollados por ONG's, y cuotas del 20%, respectivamente, para cooperación directa, ayuda humanitaria y de emergencia, y sensibilización), y las prioridades sectoriales (un 20% para acciones de fortalecimiento institucional y democrático, y partidas por un importe cada una de ellas de un 10%, para la promoción de los derechos humanos, el desarrollo de la base productiva, el fomento de la justicia y la paz, la protección medioambiental y, de nuevo, la sensibilización) y geográficas (por este orden, América Latina y África Subsahariana, Sáhara occidental y otras zonas del mundo).

Conforme a las previsiones del recién citado marco planificador cuatrienal, el Ejecutivo autonómico aprobó el *Plan Anual de Cooperación al Desarrollo* correspondiente a 2004, mediante el Decreto 61/2004, de 20 de abril, al que se ha hecho ya referencia en el apartado relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria. Se especifican en él, para su año de vigencia, las previsiones genéricas del Plan plurianual en cuanto a áreas geográficas y funcionales, prioridades y programas, y se establecen las bases reguladoras de las correspondientes ayudas.

También debe hacerse mención aquí al *Plan de Modernización, Simplificación y Calidad para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2004-2007*. En él se establecen como focos básicos de actuación la atención al ciudadano, la aplicación de técnicas de calidad a la Administración, la simplificación y normalización de procedimientos, la implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito administrativo, así como la formación del personal con respecto a las exigencias de calidad en la prestación de los servicios públicos. Por último, hay que dejar constancia en este apartado del comienzo en 2004 de los trabajos para la elaboración del *III Plan Integral de Juventud*, y del *Plan de Salud de la Comunidad Autónoma*, que irán referidos ambos al período 2005-2008.

Abandonando el terreno de la planificación y entrando en el de las políticas públicas impulsadas con su actividad administrativa por el Gobierno regional a lo largo de 2004, diversas parcelas de actividad han registrado novedades dignas de mención. Respecto a la *sanidad*, la Junta de Extremadura prosiguió con la dotación o reforma de infraestructuras, al aprobar la construcción de un nuevo Hospital en la localidad de Cáceres y de un Centro de Alta Resolución en Trujillo con tecnología avanzada y apto para la realización de pruebas diagnósticas, o la ampliación y reforma del Hospital de Coria, así como la adquisición de viviendas en cuatro ciudades españolas para alojar a pacientes que sean derivados a centros sanitarios en otros lugares del Estado.

Dentro de la política relativa al servicio público sanitario, se adoptaron relevantes iniciativas durante el año, entre las que destacan la rebaja del coste de 3.000 especialidades farmacéuticas y el establecimiento de precios de referencia, o la decisión de que en los próximos cuatro años se implante una red informática, basada en *software* libre y con soporte tecnológico de la multinacional IBM, que interconectará los más de 400 centros de salud de Extremadura, para lo que se ha previsto una financiación de 25 millones de euros. Esta red permitirá que cada paciente tenga un único historial informatizado a disposición de cualquier médico al que se autorice el acceso, al cual se incorporarán de manera automática las pruebas diagnósticas que se le realicen, dentro de un sistema de gestión sanitaria integral que coordine la relación entre los diversos niveles asistenciales. Asimismo, cabe mencionar la adquisición de 82 desfibriladores para ambulancias de urgencias, o la elaboración del Plan de Atención Dental Infantil de Extremadura, que facilitará asistencia odontológica a unos 21.000 niños a partir de 2005.

Pasando a continuación revista a las medidas sobre *educación, ciencia y tecnología*, destacan entre ellas la apertura de siete nuevos colegios públicos e institutos en la región, y la aprobación de la contratación del proyecto de obras para construir otros tres centros de enseñanza secundaria obligatoria. Por otra parte, la Junta de Extremadura adjudicó un proyecto de extensión de la red de banda ancha a 200 municipios que carecían de ella, y que no se verían beneficiados por el Plan de Inversiones de Telefónica, lo cual permitirá que en 2007 todas las localidades extremeñas puedan disfrutar de la tecnología ADSL.

También se supo en 2004 que el Consejo Europeo de Investigación Nuclear (CERN) desarrollará con el Ejecutivo autonómico un proyecto relacionado con el nuevo concepto de superordenador, capaz de aprovechar recursos informáti-

cos geográficamente dispersos por todo el mundo. Finalmente, y en este mismo orden de cuestiones, el Ministerio de Educación concedió el Premio Miguel Hernández al Plan de Alfabetización Tecnológica de Extremadura, que además representará a España en la próxima edición de los Premios Internacionales sobre estas cuestiones, en la categoría de eliminación de desigualdades.

Con respecto a las acciones en el *ámbito laboral*, cabe destacar la firma con la Confederación de Entidades para la Economía Social y Autónomas del *Acuerdo para la Economía Social y el Autoempleo de Extremadura 2004-2007*, con una dotación de más de 124 millones de euros. Se trata del primer acuerdo de estas características que se firma en España, y en él se prevén ayudas directas, incentivos empresariales y subvenciones.

Fueron decisiones igualmente relevantes en este contexto la creación de una Unidad Especial de Coordinación de Campañas Agrarias en el Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), que permitirá seleccionar a más de 5.000 jornaleros y garantizar la mano de obra en la recolección de uva y aceituna en el comarca pacense de Tierra de Barros, así como el pago del 50% de los gastos de desplazamiento de dichos jornaleros, la regulación de una línea de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que realicen actividades de asesoramiento y orientación laboral de desempleados, la concesión de diversas ayudas al autoempleo, o la publicación, por primera vez, de un Mapa de Accidentalidad Laboral en Extremadura.

En cuanto a las políticas sobre *vivienda*, y en aplicación del nuevo Plan en la materia al que se hacía referencia al comienzo de este apartado del *Informe*, se pusieron en marcha en septiembre los primeros proyectos para la construcción de viviendas a 60.000 euros en las localidades de Badajoz y Cáceres, quedando ya en dicha fecha cubierto el cupo marcado para la ciudad de Mérida. Del mismo modo, se concedió el visto bueno para el primer Proyecto de Interés Regional con la figura de colaborador, de conformidad con el Plan, y en general se han recibido numerosas propuestas que aún se hallan en estudio.

En el terreno *económico*, entre otras iniciativas, se concedieron ayudas en la línea de incentivos agroindustriales extremeños por un valor de 36,2 millones de euros, y subvenciones por cuantía total de un millón de euros a pequeñas y medianas empresas de la región. Asimismo, el Gobierno autonómico aprobó una ampliación de capital de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (SOFIEX), por importe de 16 millones y medio de euros.

En lo relativo a las *infraestructuras*, además de la continuación de las obras de las dos autovías regionales emprendidas en ejercicios anteriores, se dio el visto bueno en junio a la redacción de un estudio informativo sobre la construcción de una vía de alta capacidad entre las localidades pacenses de Jerez de los Caballeros y Zafra. En cuanto a la *industria*, las medidas administrativas reseñables han tenido por finalidad la aplicación de la legislación autonómica sobre protección de la calidad del suministro eléctrico, sobresaliendo las de carácter sancionador, con la incoación de tres expedientes a empresas del sector por presuntas faltas graves relacionadas con apagones y caídas de tensión que acaecieron en varias comarcas extremeñas a lo largo del año.

Dentro de un capítulo específico de fomento del *bienestar social*, se sacó a concurso la construcción de dos residencias para enfermos de *Alzheimer* y se puso en marcha, en cooperación con el Estado, un Programa de inserción para la erradicación de la pobreza, consistente en la cofinanciación de programas municipales para la prevención de la exclusión social. En este mismo campo, la Consejería de Bienestar Social se ha decantado por no aplicar una subida autonómica a las pensiones no contributivas, optando por otras acciones de carácter multisectorial, como la concesión de ayudas al fomento del empleo estable de discapacitados y a la educación de personas adultas y de alumnos con necesidades educativas especiales, o la financiación de productos y tratamientos sanitarios.

En el ámbito de la *cultura*, se ha previsto la dotación de *Internet* de banda ancha, de redes de área local y de equipamiento multimedia para las 434 bibliotecas de la región. De igual modo, se ha acordado que salas de cine, teatros y auditorios dispongan de infraestructura para personas con discapacidades auditivas, a todo lo cual se ha de sumar la atención a 70 proyectos de conservación y rehabilitación del patrimonio extremeño histórico-artístico y cultural, por importe de 2,5 millones de euros.

Las *preocupaciones medioambientales* han determinado la puesta en marcha de un proyecto, por valor de 4,5 millones de euros, para recuperar cuatro zonas dedicadas a la actividad minera hasta los años cincuenta del pasado siglo, previéndose actuaciones de limpieza y acondicionamiento de los terrenos, y de protección de sus ecosistemas. A su vez, el cuidado de la *sanidad animal* supuso la declaración de varias zonas de la Comunidad Autónoma como focos de «lengua azul», si bien a final de año se procedió a su levantamiento tras la vacunación de más de 400.000 cabezas de ganado ovino.

Por último, un paquete de medidas sobre *organización administrativa* incluyeron la contratación en prácticas al servicio de la Administración regional, durante un año, de titulados de la Universidad de Extremadura, la aprobación de un proyecto encaminado a la construcción de un complejo en la capital autonómica para reunir las Consejerías de Educación, Desarrollo Rural, Fomento, Sanidad y Cultura de la Junta de Extremadura, hasta ahora dispersas por la ciudad y con muchos de sus departamentos ubicados en edificios arrendados, o el destino de recursos económicos cofinanciados por el FEDER para subvencionar la informatización de la ventanilla única de un total de 55 entidades locales extremeñas.

Acción exterior, comunitaria y transfronteriza

La Junta de Extremadura viene realizando un amplio despliegue en los últimos años respecto a la proyección de la región en el plano internacional, especialmente, aunque no en exclusiva, en Europa, y de manera particularmente intensa en lo relativo a la cooperación transfronteriza con Portugal. En este *Informe* se hará relación de algunas de las principales actuaciones de relevancia externa llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma a lo largo de 2004.

En lo que se refiere al escenario europeo, el Presidente extremeño, en su condición de miembro titular del Comité de las Regiones, estuvo presente en el Ple-

no que se celebró en Bruselas los días 21 y 22 de abril, mientras que el Vicepresidente autonómico tomó parte en los Plenos de los días 11 y 12 de febrero y 17 y 18 de noviembre, así como en algunas reuniones de las Comisiones COTER (Política de Cohesión Territorial) y CONST (Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea).

En el ámbito del asociacionismo regional dentro de Europa, hay que comenzar subrayando la destacada participación extremeña en *REGLEG* (Red de Regiones con Poder Legislativo), no sólo por su intervención en las reuniones del Comité de Coordinación en Bruselas, sino porque ha sido responsabilidad de la Comunidad Autónoma el diseño y gestión de la página oficial de la red (www.regleg.org). Por otro lado, Extremadura estuvo también presente en la V Conferencia de Presidentes de Regiones con Poder Legislativo celebrada los días 29 y 30 de noviembre en Edimburgo (Escocia), en la que se trataron los temas referentes a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, los mecanismos para el funcionamiento del principio comunitario de subsidiariedad, el trabajo conjunto de *REGLEG* con el Comité de las Regiones de la UE y la iniciativa de la Comisión Europea «Legislar mejor».

La Comunidad extremeña tuvo un notable protagonismo en las reuniones del Comité Ejecutivo de la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (*ARFE*) celebradas el día 18 de junio en Passau (Alemania), el 3 de septiembre en Joensuu (Finlandia) y el 10 de diciembre en Gante (Bélgica). En la Conferencia Anual que se desarrolló los días 7 y 8 de octubre en Szczecin (Polonia), se nombró Vicepresidente de la organización al de la Junta de Extremadura, quien intervino en ese mismo foro el 8 de octubre, en una Mesa Redonda titulada «Los nuevos caminos hacia una Nueva Europa: La política de cohesión europea».

En este mismo contexto de cooperación interregional, hay que resaltar también la participación del Presidente del Parlamento autonómico en la Conferencia de Asambleas Regionales Europeas (*CALRE*), celebrada en Milán el 25 de octubre, durante la que manifestó la necesidad de fomentar la actuación y protagonismo de los órganos legislativos subestatales en la vida de la Unión Europea, abogando por dotar a ésta de una nueva dimensión regional en la que dichos órganos aporten mayores dosis de legitimidad democrática.

Dentro aún de la esfera europea, se debe anotar que la Comisión de la UE concedió a la Comunidad Autónoma el Premio Europeo a la Innovación Regional a causa del proyecto de *software* libre *gnuLinux*. De otra parte, el Consejero de Educación, durante una visita en julio a las instalaciones en Ginebra del Consejo Europeo de Investigación Nuclear, llegó a un acuerdo con esta institución para cooperar en materia educativa, de sanidad, y de *software* libre.

También se supo en 2004 que la Junta de Extremadura exportará su experiencia en *software* libre en el marco de la UE, al participar en el proyecto *Stratos*, una experiencia piloto que se enmarca en el programa *Leonardo da Vinci*, financiado por la Comisión Europea. El proyecto consiste en el desarrollo de un plan de formación para acercar a gerentes, empresarios y cuadros de las pymes los conocimientos necesarios para implantar y desarrollar este tipo de soporte informático. Dicha participación de la Junta de Extremadura se llevará a cabo median-

te la entidad FUNDECYT y la Asociación de Universidades Populares de Extremadura (AUPEX), en cooperación con otros 18 socios de Reino Unido, Italia, Polonia, Eslovaquia, Holanda, Hungría y la propia España. Asimismo, FUNDECYT, entidad dependiente de la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología del Ejecutivo autonómico, ha emprendido proyectos de intercambio de experiencias de sistema operativo libre con las regiones de Lazio en Italia y Nord Pas de Calais en Francia.

En el plano interno, aunque con proyección comunitaria, Extremadura ha tenido una activa intervención en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). En la reunión del Pleno celebrada el 9 de diciembre, se aprobaron los textos definitivos del Acuerdo referente al sistema de representación de las Comunidades Autónomas en las formaciones del Consejo de la UE, y del Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo.

La Comunidad Autónoma extremeña viene desempeñando en este foro un papel relevante desde el año 2001, en el que presentó un documento sobre la participación autonómica en el Consejo de la Unión Europea. Esta propuesta fue adoptada por el resto de las Comunidades socialistas, y considerada como «prudente» por el Gobierno del PP. Desde entonces, la contribución de Extremadura ha sido siempre constructiva, participando en las reuniones de la CARCE y presentando enmiendas y textos alternativos. Además, ha intervenido junto con Madrid y País Vasco en un grupo de trabajo específico encargado de seleccionar los delegados autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE.

Siguiendo con las novedades institucionales internas de relevancia comunitaria y con repercusión en la región, la Ministra de Agricultura se mostró dispuesta, en el transcurso de una Conferencia Sectorial celebrada en Barcelona, a la elaboración de un reglamento de participación de las Comunidades Autónomas, lo cual permitirá a la Consejería de Agricultura intervenir en las negociaciones que, en el seno de la Unión Europea, se lleven a cabo con el fin de debatir sobre cuestiones agrarias y ganaderas que afecten a los intereses extremeños.

Las relaciones de *cooperación transfronteriza con Portugal* continúan siendo uno de los vectores principales de la acción exterior autonómica. Así, durante el año 2004, la segunda convocatoria de la iniciativa europea *Interreg III A*, que tiene precisamente como objetivo la cooperación transfronteriza entre autoridades de países vecinos, atrajo a 41 proyectos dentro del subprograma correspondiente a Extremadura y las regiones portuguesas colindantes de Alentejo y Centro, con una aportación del FEDER de 62,5 millones de euros, lo que, sumado a la iniciativa privada, supondrá una inyección económica de cerca de 85 millones de euros en la zona.

En este mismo marco, se ha de destacar igualmente la promoción de la enseñanza del portugués, de forma que hoy cabe afirmar que las dos terceras partes de los estudiantes de este idioma en España se encuentran en Extremadura.

Como reconocimiento a dicha labor, el *Instituto Camões* abrió en el mes de noviembre un Centro de Lenguas en la localidad de Cáceres, el tercero en todo el Estado, con el fin de dar cobertura al cada vez mayor número de alumnos de esta lengua en la región. Relevante ha sido, asimismo, la labor de la Oficina de Comercio Exterior de la Junta de Extremadura en Lisboa, que a lo largo del año centró su actividad en la intermediación entre las cooperativas y pymes productoras extremeñas y el comercio de la distribución de Portugal, la realización de misiones multisectoriales, así como otras actividades de promoción y colaboraciones en seminarios empresariales.

Se han producido también en 2004 otros acontecimientos relacionados con Portugal que han marcado la agenda política regional. Así, el Vicepresidente autonómico intervino en la celebración de numerosos eventos, sobresaliendo entre ellos la presentación del libro *El otro caso Humberto Delgado*, que tuvo lugar el día 12 de mayo en la *Fundación Mário Soares*, la firma del protocolo de colaboración con el Oceanario de Lisboa, el día 10 de noviembre, o el mantenimiento de varios encuentros con miembros del Gobierno portugués.

En el mes de octubre, el Presidente de la Junta de Extremadura entregó en Yuste el Premio Carlos V al Presidente luso Jorge Sampaio. Este premio, actualmente en su quinta edición, lo otorga el patronato de la Fundación Academia Europea de Yuste a propuesta de un Jurado designado a tal efecto, y compuesto por personalidades de prestigio en los distintos ámbitos socioculturales de Europa. Tiene como finalidad el reconocimiento a la labor de aquellas personas que hayan contribuido a la difusión y engrandecimiento de los valores culturales, científicos e históricos de Europa, así como al proceso de integración que encarna la Comunidad Europea.

Entre los numerosos encuentros de carácter ibérico habidos en la región durante el pasado año, hay que mencionar la V edición del proyecto *ÁGORA, el debate peninsular*, promovido por la Junta de Extremadura en colaboración con las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma, cuyo objeto es crear un punto de encuentro en el que estudiosos, políticos, artistas, y expertos de ambos lados de la frontera puedan analizar temas de interés común. Ente otros responsables institucionales portugueses, este foro contó con la presencia de la Ministra de Cultura del país vecino y el Procurador General de la República.

La intensa experiencia de Extremadura en este escenario de relación transfronteriza fue reconocida en el *V Foro Hispano-Portugués*, un evento que, respondiendo a una iniciativa cuyo origen se remonta a 1998 y que cuenta con el apoyo de los Ministerios de Asuntos Exteriores de ambos Estados con la finalidad de fomentar el intercambio político, económico y cultural, reunió el pasado año a relevantes personalidades de los ámbitos empresarial, político y académico de los dos países. En su transcurso, la Presidencia del Foro encomendó al Vicepresidente regional la coordinación del grupo de trabajo sobre cooperación institucional, que desarrolló sus actividades en Lisboa los días 26 y 27 de noviembre, así como la organización de la VI edición de este encuentro hispano-luso, la cual tendrá lugar, ya en 2005, precisamente en la Comunidad extremeña.

Asimismo, en 2004 se ha cumplido una aspiración de Extremadura, propues-

ta en anteriores ocasiones al Ejecutivo central, como es que las regiones fronterizas participen en las reuniones de los dos Gobiernos para poder tomar parte en las decisiones que les atañen. Así, por primera vez, el Presidente de la Junta asistió a la XX Cumbre Hispano-Lusa, celebrada el día 1 de octubre en Santiago de Compostela, junto a los de Galicia, Andalucía y Castilla y León.

En un apartado genérico de *proyección internacional*, finalmente, cabe hacer alusión a la visita oficial en junio de una delegación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a dos comarcas extremeñas, para conocer de primera mano las acciones que se están llevando a cabo en la región sobre desarrollo rural. Igualmente, y ya en diciembre, el Consejero del ramo asistió a la reunión en París del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Políticas Rurales, de cuyo orden del día formó parte la presentación de un estudio sobre las experiencias de los programas *Leader* y *Proder* en Extremadura, al haberse consolidado la política de la Comunidad Autónoma en este ámbito como un referente mundial.

Convenios de colaboración

A día 31 de diciembre de 2004, se hallaban inscritos en el Registro de la Comunidad Autónoma un total de 492 convenios, de los cuales 15 se han suscrito con la Administración del Estado, uno, en forma de protocolo, lo ha sido con la Junta de Andalucía, otros 31 tuvieron como contraparte a Entidades Públicas diversas, y los restantes 445 fueron firmados con las Corporaciones Locales.

Respecto a la Administración del Estado, destaca un convenio con el Ministerio de Fomento y RENFE para mejorar la red ferroviaria interior en Extremadura, que exige la modernización de las infraestructuras existentes a fin de lograr que el ferrocarril desempeñe un papel eficaz y sea una alternativa competitiva frente a otros medios de transporte. La inversión prevista para el período 2004-2009 alcanza los 176,6 millones de euros.

El día 1 de septiembre de 2004, la Consejería de Presidencia rubricó un convenio con la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre –Real Casa de la Moneda– para la prestación por este organismo de asistencia técnica, administrativas y de seguridad a fin de garantizar la validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos producidos a través de soportes electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de actuación de la Junta de Extremadura, de conformidad todo ello con las bases para la regulación de la firma electrónica, su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación que se establecen en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre. Este convenio se enmarca dentro de un proyecto de modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma, entre cuyos objetivos se halla el facilitar las relaciones administrativas a través de medios EIT, de forma que los ciudadanos puedan realizar con garantía y seguridad gestiones administrativas por *Internet*.

En materia educativa, cabe mencionar sendos convenios con el Ministerio de Educación y Ciencia para el desarrollo del Programa de Cooperación Territorial denominado «Rutas Literarias» durante el Curso 2003-2004, y para la utilización

del Complejo Educativo de Plasencia en el Programa de Integración «Aulas de la Naturaleza». En el apartado de sociedad de la información, por su parte, se ha iniciado la ejecución del Programa «*Internet en las Bibliotecas*» en virtud de un convenio con la entidad pública empresarial RED.ES. Esta iniciativa trae causa del convenio marco suscrito el 30 de octubre de 2002 entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la puesta en marcha del referido Programa, al que se adhirió la Junta de Extremadura mediante acuerdo alcanzado el 2 de agosto de 2004.

Del mismo modo, y en virtud de un convenio con el Ministerio de Educación y Ciencia, se ha dado continuidad durante el año 2004 a la ejecución del Programa «*Internet en la Escuela*», en la parte relativa a las actuaciones sobre elaboración, diseño y difusión de contenidos educativos para la enseñanza obligatoria y a la formación de los profesores en el adecuado uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, dentro del Plan de Acción *INFO XXI*.

En octubre de 2004 se firmó un convenio con la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía para cesión a la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura del derecho de uso del *software SIRhUS*, que soporta el Sistema de Información de Recursos Humanos de la Administración andaluza, siguiendo con la línea de colaboración iniciada tras la rúbrica, en abril de 2003, de un protocolo general por los Presidentes de ambas Comunidades Autónomas para el uso y difusión de *software* libre y de *Linex* en particular, sistema operativo promovido por el Ejecutivo extremeño.

En cuanto a los acuerdos con otras entidades públicas, el día 9 de septiembre de 2004 se suscribió un convenio marco con la Empresa Pública «Gestión de Infraestructura, Suelo y Vivienda de Extremadura» para el desarrollo del Programa Especial encaminado a poner a disposición de los ciudadanos viviendas que no superen los 60.000 euros.

La Universidad de Extremadura sigue colaborando con la Comunidad Autónoma a través de convenios para la realización de estudios y trabajos que, como en años anteriores, se centran fundamentalmente en la realización de investigaciones agroambientales y de conservación de la naturaleza, pero también en otras cuestiones relevantes como la gestión del Programa de Formación de Personal Investigador del Plan Regional de I+D+I, la gestión de becas de estudios de enseñanzas universitarias, o la identificación de restos de las víctimas y desaparecidos durante la Guerra Civil. Se han llevado a cabo también convenios con esta institución para colaborar en el desarrollo de programas de actividades físico-deportivas, para la ejecución de obras de reforma y mantenimiento en los campus universitarios, y sobre otras materias como la realización del Mapa Geológico Continuo a escala 1:50.000 de la provincia de Badajoz, o la incorporación temporal de escritores extremeños a la Universidad.

En el área de la asistencia sanitaria, se ha firmado un convenio entre la Consejería de Sanidad y Consumo, el Servicio Extremeño de Salud, Caja de Extremadura, Caja de Ahorros de Badajoz, el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Extremadura, el Colegio Nacional de Ópticos-Optometristas, la Sociedad Científica de Otorrinolaringólogos, el Colegio Profesional de Protésicos

Dentales de Extremadura, la Asociación Nacional de Audioprotesistas y la Agrupación de Asociaciones del Sector de la Audioprótesis, para el desarrollo de un programa de financiación de determinados productos y tratamientos destinados a la tercera edad.

Con la institución Ferial de Extremadura *FEVAL* se suscribió un convenio marco para la prestación de servicios de respaldo y alta disponibilidad de los datos y sistemas de información de la Administración autonómica, al que en un principio se ha adherido la Consejería de Presidencia del Ejecutivo regional. Asimismo, se mantiene la colaboración con *FEVAL* para la celebración de ferias, como viene siendo habitual, y también para la promoción de festivales y eventos culturales.

El 14 de junio de 2004 se firmó un convenio de colaboración entre la Consejería de Economía y Trabajo y la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (*FEMPEX*) para la promoción y difusión del Plan de Empleo e Industria 2004-2007, en cuya rúbrica participaron también las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Respecto a la proyección internacional de Extremadura, cabe destacar un convenio con Fomento Extremeño de Mercado Exterior para el desarrollo y ejecución de planes de ayuda a la empresa exportadora, por el que se prorroga otro de 2003 con dicha entidad al objeto de contribuir a la presencia de las firmas de la región en eventos de promoción externa.

Finalmente, los convenios con las entidades locales han tenido por objeto la ejecución de infraestructura urbana, comercial, agraria, medioambiental, turística o deportiva, la realización y equipamiento de centros culturales y bibliotecas en los municipios, el desarrollo de diversas actuaciones de tipo social y cultural, u otros fines específicos como la dotación de maquinaria a los servicios municipales de obras, la mejora y extensión de la cobertura del servicio público de televisión, o la promoción de la accesibilidad mediante la adaptación de edificios y espacios públicos.

Conflictividad

Según se adelantaba al comienzo del presente *Informe*, 2004 ha sido un año de baja conflictividad competencial con el Estado, en clara ruptura con la tónica de anualidades antecedentes. Sólo cabe registrar un recurso de inconstitucionalidad, el número 908-2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación a los artículos 4.1 y 2, 7.1, 10.1, 11.2, 16.3, 44, por conexión contra los artículos 49, 50 y 51, 53.1 y 2, 57.4, y por extensión frente al artículo 81.1, letras g) y m), preceptos todos ellos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. El recurso fue admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2004.

En síntesis, se alega extralimitación competencial no sólo respecto al título autonómico sobre ferrocarriles que discurran íntegramente por el territorio regional, sino también en materia de seguridad industrial y ordenación del territo-

rio, imputando a la norma la ausencia de mecanismos de coordinación para la determinación de un sistema común, e impugnándose igualmente atribuciones diversas conferidas en ella al Ministerio de Fomento sobre cuestiones registrales, de concesión o revocación de licencias y autorizaciones, o de clausura de líneas ferroviarias deficitarias.

Por último, no se dictaron en 2004 Sentencias constitucionales resolutorias de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias en los que fuera parte actora o demandada la Comunidad Autónoma.

Actividad institucional

En un contexto de interrelación con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, fue acontecimiento sobresaliente desde la perspectiva institucional en 2004 la asistencia del Presidente autonómico a la primera e histórica reunión de la Conferencia de Presidentes, celebrada el 28 de octubre en el Senado. El planteamiento que defendió en este foro el cabeza del Gobierno extremeño fue, en primer lugar, que los cambios unánimemente aceptados a lo largo del encuentro en cuatro aspectos clave del sistema territorial, como son la institucionalización de la propia Conferencia, la reforma del Senado, la modificación del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales y la redefinición de la representación de España en la UE, han de llevarse a cabo con el mayor consenso posible y mediando el acuerdo de los dos grandes partidos nacionales.

Abogó asimismo el líder del Ejecutivo regional por la lealtad entre los miembros de la Conferencia, lo que tendría su traducción en que los Presidentes que quieran afrontar reformas estatutarias deberían plantearlas en este órgano. Y apostó también por ahondar en un conjunto de reformas que garanticen la igualdad interterritorial, aclarando que, aunque defiende la identidad propia de algunos territorios, considera también que ello no ha de traducirse en un *plus* de privilegios. Acerca de la próxima cumbre autonómica a celebrar en mayo o junio de 2005, el Presidente de la Junta de Extremadura propuso un debate acerca de la España rural y la España urbana que aclare si se apuesta por la permanencia de los ciudadanos en sus pueblos, y si es así, que suponga la toma de decisiones, muy especialmente en relación al tema de la financiación municipal.

Además de lo expuesto, dos acontecimientos fundamentales pueden destacarse dentro de la vida política e institucional de la región en 2004. El primero de ellos fue el rechazo por parte del Presidente de la dimisión que presentó el Consejero de Economía y Trabajo a consecuencia de una campaña de promoción turística mediante vallas publicitarias con el logo de la Junta de Extremadura, realizadas por una empresa privada sin que se hubiera tramitado expediente de contratación administrativa. En medio de las acusaciones de corrupción lanzadas por la oposición y de fuertes críticas por la terminología y la ortografía empleadas en la campaña, el Ejecutivo autonómico achacó la elaboración y colocación de las vallas a un error de la empresa publicitaria, la cual hubo finalmente de asumir tanto el coste de éstas como su retirada de los lugares en que fueron emplazadas en todo el territorio del Estado.

El segundo evento a resaltar ha sido el acuerdo final para la implantación en la Comunidad Autónoma de un canal propio de televisión, tras un largo y complejo proceso de conversaciones políticas y de actuaciones normativas y administrativas. Como quedó reflejado en este mismo *Informe* en años anteriores, la cuestión trae causa de la aprobación en 2000 de la Ley de creación de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, y más concretamente de la falta de suficiente apoyo parlamentario, por la negativa de los diputados populares, para la elección de los miembros del Consejo de Administración y del Director del nuevo ente público de radio y televisión, al exigirse al efecto por el texto legal una mayoría cualificada de 2/3 de la Asamblea de Extremadura.

Tras el «apagón» televisivo que, a consecuencia de varias impugnaciones contra la convocatoria y adjudicación de los concursos para la distribución de la señal y la elaboración de contenidos propios, significó la suspensión judicial cautelar, en 2002, de las emisiones de Canal Sur Extremadura (fórmula alternativa puesta en marcha en su día mediante un Protocolo suscrito entre los Ejecutivos extremeño y andaluz), contactos políticos entre IU y el PSOE subsiguientes a los comicios regionales celebrados en 2003 tuvieron como finalidad desbloquear la aplicación de la Ley reguladora de la Corporación audiovisual mediante el impulso de una reforma legislativa.

Dicha reforma fue aprobada ya en 2004, y consistió esencialmente en la rebaja de la mayoría reforzada exigible para la elección de los miembros del órgano de dirección del ente público radiotelevisivo regional, como quedó reseñado en el apartado sobre actividad legislativa. A partir de entonces se abrió un difícil proceso de negociación política a resultas del cual, ya con la participación de los populares, se presentó en junio una lista única al Consejo de Administración del ente radiotelevisivo. No obstante, IU retiró a su candidato alegando presiones de los socialistas, pero al fin pudo acordarse una nueva lista en septiembre, que fue aprobada por unanimidad en la Asamblea de Extremadura.

La siguiente cuestión a dilucidar fue la elección del Director General, que según la Ley, en su nueva redacción tras la reforma recién aprobada, había de ser apoyada al menos por dos Grupos Parlamentarios. Luego de algunos contactos y cruces recíprocos de declaraciones, y superados varios momentos de bloqueo con la propuesta y retirada de algunas candidaturas por parte de la Junta de Extremadura ante el rechazo de PP e IU, un acuerdo entre esta última formación y el PSOE permitió que ambas consensuaran el nombre de quien habría de asumir el cargo. Éste fue finalmente nombrado por el Consejo de Gobierno autonómico a resultas de una votación en la Asamblea de Extremadura el 29 de diciembre, en la que obtuvo el apoyo de los socialistas e IU, y los votos en contra de los parlamentarios populares.

En sus primeras declaraciones como tal, el Director de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales anunció que las emisiones comenzarán en 2005. Por su parte, el Estado había ya concedido a la Comunidad Autónoma a principios de año, mediante el Real Decreto 437/2004, de 12 de marzo, la gestión directa del tercer canal de televisión.

Modificaciones administrativas importantes

Tal y como quedó señalado al inicio de este trabajo, la salida del Ejecutivo regional en abril de la Consejera de Fomento (Decreto del Presidente 1/2004, de 16 de abril, *DOE* extraordinario n.º 1, de 18 de abril), por su nombramiento como Ministra de la Vivienda tras la formación de Gobierno a consecuencia de las elecciones generales, supuso no sólo la designación de una nueva titular de la Consejería vacante, sino también una remodelación parcial del Gabinete autonómico. Los cambios, ya apuntados, consistieron en reintroducir la figura del Vicepresidente (que había desaparecido en la formación en 2003 del Consejo de Gobierno) y la previsión de una nueva Portavoz, con rango de Consejera (sustituyendo en esta función concreta al Consejero de Economía y Trabajo, que venía desempeñándola hasta entonces), cuyos nombramientos respectivos aparecieron en los Decretos del Presidente números 3 y 4/2004, de 16 de abril, publicados ambos, igualmente, en el *DOE* extraordinario n.º 1, de 18 de abril.

Más allá del cese y los tres nuevos nombramientos en el Ejecutivo autonómico, 2004 fue también un año de reformas en el marco organizativo de los Departamentos que conforman la Junta de Extremadura. Así, la reaparición de la Vicepresidencia y la introducción de una Portavoz desvinculada de otras Consejerías dieron lugar a la modificación del organigrama de la Presidencia, para incluir dentro de él a ambas figuras (Decreto 43/2004, de 20 de abril, de Estructura Orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura y por el que se modifican los Decretos 84/2003, de 15 de julio y 136/2003, de 29 de julio, *DOE* núm. 46, de 22 de abril).

Se encomiendan a la Vicepresidencia, además de los cometidos previstos en la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, la coordinación de los distintos Departamentos de la Junta de Extremadura, la presidencia de la Comisión de Secretarios Generales y la proyección internacional, misión esta última que determina que se le adscriba, además de su propio Gabinete, el Servicio de Acción Exterior. En cuanto a la Portavoz, se la responsabiliza en la norma de la concepción, dirección y ejecución de la política de comunicación del Consejo de Gobierno, de la relación con los medios y con el Parlamento regional, de las funciones referentes a la actividad publicitaria y la homogeneidad en la imagen corporativa de la Administración autonómica, y de las actuaciones encomendadas a ésta en la Ley reguladora de la televisión territorial, quedándole adscritas la Dirección General de Comunicación y la Secretaría de Relaciones con la Asamblea extremeña, además de su propio Gabinete.

Pero los cambios parciales en las estructuras orgánicas no se han detenido en las que directamente resultaban del nombramiento de nuevos componentes del Gabinete, sino que ha alcanzado a otras Consejerías. El Decreto 17/2004, de 9 de marzo (*DOE* núm. 31, de 16 de marzo) ha reordenado los Servicios en que se organiza la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Rural, el Decreto 25/2004, de 23 de marzo (*DOE* núm. 38, de 1 de abril) ha creado el Servicio de Cooperación dentro de la Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Consejería de Bienestar Social, el Decreto 33/2004, de 5 de abril (*DOE* núm. 44, de 17 de abril) ha mudado la adscripción del Servicio de In-

formática, pasando de la Secretaría General a la Dirección General de Telecomunicaciones y Redes, y ha creado el Servicio de Salud y Riesgos Laborales de Centros Educativos bajo la dependencia de la Secretaría General, todo ello dentro de la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología, mientras que el Decreto 44/2004, de 20 de abril (*DOE* núm. 48, de 27 de abril) modificó la denominación de varios Servicios de la Dirección General de Coordinación e Inspección de la Consejería de Presidencia.

En cuanto a la Consejería de Economía y Trabajo, el Decreto 64/2004, de 4 de mayo (*DOE* núm. 53, de 11 de mayo), ha atribuido a la Dirección General de Empleo las funciones de impulso de la ocupación en el ámbito de la economía social, anteriormente ejercidas por la Dirección General de Trabajo, ha añadido a los cometidos de esta última el relativo al desarrollo de actuaciones de promoción y fomento en materia de seguridad y salud laboral, y ha modificado la denominación de algunos Servicios adscritos a la Dirección General de Empleo y al Organismo Autónomo Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE). Por último, el Decreto 141/2004, de 14 de septiembre (*DOE* núm. 116, de 5 de octubre) ha variado la denominación de algunos servicios dependientes de Direcciones Generales de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

De otra parte, debe hacerse mención, también en este apartado, a la Agencia Pública de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, creada, como ya se ha visto, por la Ley 10/2004, de 30 de diciembre, al suponer la aparición de un ente público especializado en los sectores de las políticas públicas que figuran en su denominación, e incardinado *ex lege* en la estructura de la Presidencia de la Junta de Extremadura. No obstante, las medidas relativas a la dependencia orgánica concreta, y a la nueva reestructuración previsible del Ejecutivo autonómico por razón de las competencias atribuidas a la Agencia por su Ley de creación, quedan referidas a normas cuya aprobación habrá de tener lugar a lo largo de 2005.

Por último, ha de dejarse constancia de la constitución el 8 de julio del Patronato de Iniciativa Joven, presidido por Felipe González e integrado por relevantes personalidades de la vida nacional y regional, con la finalidad de prestar su orientación y apoyo práctico al Gabinete de Iniciativa Joven, órgano este último integrado en la Presidencia de la Junta de Extremadura desde la formación del nuevo Ejecutivo regional en 2003.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de Diputados: 65

Composición por Grupos:

Socialista (PSOE-Progresistas): 36

Popular: 26

Mixto: 3 diputados, de la Coalición Izquierda Unida

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2004

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Casilda Gutiérrez Pérez (Independiente)

Agricultura y Medio Ambiente: José Luis Quintana Álvarez (PSOE)

Economía y Trabajo, y Portavoz: Manuel Amigo Mateos (PSOE)

Fomento: María Antonia Trujillo Rincón (PSOE)

Educación, Ciencia y Tecnología: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente)

Cultura: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE)

Bienestar Social: Leonor Flores Rabazo (PSOE)

Sanidad y Consumo: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Desarrollo Rural: Francisco Javier López Iniesta (PSOE)

Hacienda y Presupuestos: José Martín Martín (PSOE)

A 31 de diciembre de 2004 (tras remodelación hecha efectiva el 18 de abril)

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Vicepresidente: Ignacio Sánchez Amor (PSOE)

Portavoz (con rango de Consejera): María Dolores Palleró Espadero (PSOE)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Casilda Gutiérrez Pérez (Independiente)

Agricultura y Medio Ambiente: José Luis Quintana Álvarez (PSOE)

Economía y Trabajo: Manuel Amigo Mateos (PSOE)

Fomento: Leonor Martínez-Pereda Soto (PSOE)

Educación, Ciencia y Tecnología: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente)

Cultura: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE)

Bienestar Social: Leonor Flores Rabazo (PSOE)

Sanidad y Consumo: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Desarrollo Rural: Francisco Javier López Iniesta (PSOE)

Hacienda y Presupuestos: José Martín Martín (PSOE)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (36)

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE, más dos independientes)

Cambios en el Gobierno

Según se ha indicado, el 18 de abril fueron publicados oficialmente el Decreto de cese de la titular de la Consejería de Fomento y los de nombramiento de la nueva responsable de dicha cartera, del Vicepresidente, y de la Portavoz. A las consecuencias de esta remodelación del Gabinete en la denominación, competencias y estructura de las Consejerías afectadas, y en la propia configuración orgánica de la Presidencia, acaba de hacerse alusión en el capítulo de las modificaciones administrativas importantes. Resta por señalar aquí que los cambios citados suponen el aumento en dos componentes del equipo de Gobierno, y la previsión de una figura de Portavoz con rango de Consejera, aunque sin creación de Departamento propio, al quedar adscrita a la Presidencia de la Junta de Extremadura, como también ha quedado expuesto.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones sustanciadas: 20

Preguntas orales (con respuesta)

En Pleno: 101

En Comisión: 647

Preguntas escritas (presentadas): 611

Mociones subsiguientes a interpelaciones aprobadas: 0

Proposiciones no de ley aprobadas: 23

En Pleno: 22

En Comisión: 1

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 13

Leyes aprobadas: 10

Debates y resoluciones más importantes

De los *debates* celebrados en la Asamblea legislativa a lo largo de 2004, puede destacarse el referente a *la Orientación de la Política General de Junta de Extremadura*, que tuvo lugar los días 29 y 30 de junio. En su intervención inicial, el Presidente planteó un pacto con la juventud y anunció la intención de su Ejecutivo de solucionar los actuales problemas financieros de la Universidad de Extremadura para que se fomente en ella «un nuevo modelo del que surja gente capaz de innovar». Asimismo, destacó que el crecimiento en los últimos años ha tenido un ritmo superior a otras zonas del Estado, si bien matizó que ese esfuerzo necesita de un complemento de otras instituciones, como el Plan Especial de Empleo en aquel momento de inminente aprobación por el nuevo Gobierno central.

Durante su intervención en la segunda jornada del debate, el líder del PP habló de la presunta paralización del Tren de Alta Velocidad, criticó por falta de fiabilidad la propuesta del pacto con la juventud puesto sobre la mesa por el Presidente de la Comunidad Autónoma y le atribuyó en general un balance negativo tras 21 años de gestión. IU, por su parte, planteó un acercamiento de su formación al Gobierno autonómico y ofreció negociar la puesta en marcha de políticas de izquierdas. Por último, el portavoz del PSOÉ destacó la apuesta innovadora del Presidente regional por los jóvenes.

Pasando a las tomas de posición de la Cámara, se debe mencionar en primer lugar la *Declaración Institucional* de la Asamblea de Extremadura con motivo de la celebración, el 25 de noviembre, del Día Internacional contra la Violencia de Género (BOAE núm. 172, de 1 de diciembre de 2004).

En cuanto a las *Resoluciones* aprobadas, pueden resaltarse las siguientes:

–*Resolución 9/VI* (BOAE núm. 66, VI Legislatura, de 12 de febrero de 2004), por la que se insta al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a presentar una propuesta ante la Comisión Europea a fin de que los mecanismos de clasificación de zonas desfavorecidas y de distribución de fondos se establezcan con criterios de justicia y apoyo a las regiones menos favorecidas, y a aplicar ese mismo planteamiento a nivel nacional, y por la que se insta a la Junta de Extremadura a solicitar del MAPA que eleve una propuesta ante la Unión Europea para que sean consideradas como zonas desfavorecidas una serie de poblaciones extremeñas.

–*Resolución 10/VI (BOAE* núm. 72, VI Legislatura, de 25 de febrero de 2004), por la que se insta al Gobierno de la Nación a adoptar medidas con el fin de que en la Comunidad Autónoma de Extremadura se pueda hacer una correcta aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

–*Resolución 14/VI (BOAE* núm. 86, VI Legislatura, de 7 de abril de 2004), por la que la Asamblea de Extremadura se pronuncia en contra de la construcción del Muro promovido por el Gobierno de Ariel Sharon, manifiesta su apoyo y solidaridad con la campaña impulsada y coordinada por la Red de ONG's Palestinas para el Medio Ambiente (PENGON), y respalda el Acuerdo de Paz firme y definitivo basado en la existencia de dos Estados democráticos, soberanos y viables que convivan en paz, tal y como vienen propugnando las Resoluciones de la ONU.

–*Resolución 16/VI (BOAE* núm. 86, VI Legislatura, de 7 de abril de 2004), por la que se insta al Gobierno de la Nación a elaborar un Real Decreto-Ley en el que se establezca un aplazamiento de la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario.

–*Resolución 20/VI (BOAE* núm. 114, VI Legislatura, de 31 de mayo de 2004), por la que la Asamblea de Extremadura manifiesta su apoyo a la decisión del Gobierno de España de retirar a nuestras tropas de Irak, y felicita a las Fuerzas Armadas Españolas por su profesionalidad y su gran labor en Irak, así como por su humanidad a la hora de realizar el trabajo encomendado.

–*Resolución 23/VI, (BOAE* núm. 126, VI Legislatura, de 22 de junio de 2004), por la que se insta al Gobierno de la Nación a retrasar la aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) con el fin de recuperar el consenso necesario para desarrollar las reformas que el sistema educativo necesita

–*Resolución 25/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004). Los Jóvenes: la inteligencia es el futuro.

–*Resolución 26/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004). Liderar la nueva sociedad.

–*Resolución 27/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004). El empleo: un esfuerzo compartido.

–*Resolución 28/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004). Infraestructuras y cohesión territorial.

–*Resolución 29/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004). Una nueva etapa de desarrollo.

–*Resolución 30/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004). Reconversión solidaria.

–*Resolución 31/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004), sobre vinculación de las subvenciones de la PAC a la producción y creación de empleo.

–*Resolución 32/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004), sobre derogación de la regionalización del cultivo del arroz.

–*Resolución 33/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004), sobre potenciación de la agricultura ecológica y la ganadería tradicional.

–*Resolución 34/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004), sobre incorporación de los jóvenes a la agricultura e incentivación de la jubilación anticipada de los agricultores.

–*Resolución 38/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004), sobre condonación de la Deuda Externa a los países del Tercer Mundo.

–*Resolución 39/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004), sobre inspección de discriminaciones laborales a las mujeres

–*Resolución 40/VI*, subsiguiente al Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura (*BOAE* núm. 130, VI Legislatura, de 9 de julio de 2004), sobre privación de subvenciones a empresas que ejerzan discriminación laboral respecto a las mujeres.

–*Resolución 41/VI* (*BOAE* núm. 152, VI Legislatura, de 21 de octubre), por la que se insta al Gobierno de la Nación a adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar a todos los ciudadanos el derecho a la asistencia social, a través de servicios y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de dependencia, y a crear, a lo largo de la Legislatura, una Red Pública de Servicios Sociales y un sistema de protección a las dependencias.

–*Resolución 43/VI* (*BOAE* núm. 164, de 15 de noviembre de 2004), por la que se insta al Gobierno de la Nación a impulsar políticas eficaces de integración social y de regularización del mercado laboral mediante el correspondiente esfuerzo presupuestario para alcanzar el objetivo de que se reconozcan también las aportaciones de los inmigrantes al bienestar de la sociedad y que se les reconozcan los derechos y deberes inherentes a su condición humana y de ciudadanos de una nación acogedora.

–*Resolución 45/VI* (*BOAE* núm. 184, de 20 de diciembre de 2004), por la que se insta al Gobierno de la Junta de Extremadura para que, conjuntamente con la propia Asamblea, lleve a cabo una campaña para difundir y dar a conocer los contenidos de la Constitución Europea entre la población, con el objetivo de lograr la mayor difusión posible de la misma y la toma de conciencia sobre la trascendencia que tiene para la Comunidad Autónoma.

Con respecto a las *Comisiones de Investigación*, la promovida por los tres diputados de Izquierda Unida (que constituyen el Grupo Mixto de la Cámara) sobre una campaña de promoción turística de Extremadura mediante vallas publicitarias fue inadmitida a trámite por la Mesa de la Asamblea de Extremadura debido a razones de forma, al no haber sido avalada por al menos el 10% de los parlamentarios, como exige la normativa reglamentaria. Asimismo, se rechazaron sendas solicitudes planteadas por el PP sobre creación de dos *Comisiones No Permanentes*, una para el estudio del impacto y repercusión en la Comunidad Autónoma de Extremadura de la reforma de las OCM del Tabaco, el Aceite y el Algodón, y otra para el estudio del impacto socioeconómico de la conversión en Autovía de la actual carretera EX100, que une las ciudades de Cáceres y Badajoz.

Reformas del Reglamento parlamentario

En 2004 se produjo una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que afecta al artículo 44.2, regulador de las Comisiones Permanentes No Legislativas de la Cámara, con la finalidad de introducir entre ellas la relativa al control de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, el ente radiotelevisivo extremeño de reciente creación sobre cuyas vicisitudes en su constitución se ha hecho mención en el apartado relativo a actividad institucional. La reforma tiene lugar tras la modificación de la Ley reguladora de la mencionada Corporación y el desbloqueo del nombramiento de los órganos directivos de dicho ente que tuvo lugar a lo largo del año, como también se ha puesto ya de relieve, habiéndose constituido la nueva Comisión parlamentaria el 17 de diciembre.

Resulta de interés resaltar que en esta ocasión, a diferencia de lo sucedido en 2003, en que una modificación reglamentaria se instrumentó mediante Ley, la enmienda ha sido aprobada nominalmente como «Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura», volviéndose de este modo a la tónica habitual en años precedentes.

Asimismo se ha de hacer mención en este contexto a la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de 28 de octubre de 2004 (BOAE núm. 156, de 3 de noviembre de 2004), sobre la tramitación de solicitudes de Ayuntamientos para la aplicación a los mismos del régimen de organización de municipios de gran población. Mediante esta resolución se organiza una suerte de «preiniciativa legislativa» que permita a aquéllos poner en marcha el procedimiento de elaboración de la Ley que, conforme a la nueva legislación estatal de régimen local, corresponde adoptar a la Asamblea de Extremadura para que el citado régimen organizativo sea de observancia en los entes municipales de la Comunidad Autónoma que reúnan los demás requisitos legalmente exigidos.

Se prevé, en concreto, que los Ayuntamientos puedan solicitar la adopción de dicha Ley ante la Asamblea de Extremadura, mediante remisión del certificado del correspondiente acuerdo plenario. Tras la calificación y admisión a trámite de la iniciativa por la Mesa, queda dispuesto que ésta la dirija a la Comisión de Organización Administrativa, Interior y Justicia, la cual podrá solicitar informaciones, documentos o comparecencias, correspondiendo a la Mesa de la Cámara, a

propuesta de su Presidente y de acuerdo con la mencionada Comisión, fijar los plazos y el calendario para el desarrollo de las sesiones informativas y los trabajos que hayan de llevarse a cabo en esta última.

Concluidas dichas sesiones informativas, la Comisión de Organización Administrativa, Interior y Justicia habrá de elaborar en diez días un Informe que incluya las razones que motivan la iniciativa del correspondiente municipio, en el que se habrá de contener la propuesta del texto que por Ley deberá aprobar el Pleno de la Asamblea. La Presidencia de la Cámara ordenará la publicación oficial del Informe de la Comisión para que, en el plazo que se establezca, se formule la correspondiente proposición de ley. Si ninguna proposición es presentada o se rechazan las que lo sean, el Ayuntamiento interesado no podrá reiterar su solicitud hasta el siguiente período de sesiones.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Durante el segundo año de funcionamiento del *Consejo Consultivo de Extremadura*, tuvieron acceso a él 433 consultas, con tan sólo 7 inadmisiones, a las que hay que unir los 24 expedientes no resueltos en el ejercicio anterior. En total, se emitieron un total de 363 dictámenes, de los que 286 correspondieron a temas de responsabilidad patrimonial, 38 versaron sobre disposiciones reglamentarias, 9 sobre normas de rango legal, 11 sobre procedimientos de revisión de oficio, 7 sobre contratos administrativos, 6 sobre planes e instrumentos urbanísticos, 4 sobre recursos extraordinarios de revisión, 1 sobre un recurso de inconstitucionalidad y otro más sobre conversión de comunidades de bienes en Sociedades Anónimas de Transformación. A 31 de diciembre, se hallaban pendientes de respuesta 87 solicitudes.

De estos datos cabe resaltar el abultado número de cuestiones de responsabilidad patrimonial, cuya escasa cuantía podría apuntar a la necesidad de establecer en algunos supuestos límites mínimos en cuanto a valor económico entre las condiciones de acceso cuando se trate de este tipo de materias. Igualmente, se advierte un incremento en los asuntos relativos a leyes y reglamentos, siendo asimismo de resaltar en esta ocasión la petición de parecer sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Sector Ferroviario que a la postre formuló la Junta de Extremadura ante el Tribunal Constitucional, según quedó señalado en la sección de este trabajo relativa a conflictividad.

En el aspecto organizativo, tras la designación de Consejeros y la aprobación de la relación de puestos de trabajo en anualidades antecedentes, se convocaron en 2004 plazas de Letrado, cuyo procedimiento de provisión se hallaba en ejecución al finalizar el año. De otra parte, y con notable relevancia en su configuración y régimen, se ha de mencionar aquí la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución, mediante el Decreto 146/ 2004, de 28 de septiembre (*DOE* núm. 120, de 26 de octubre).

Pasando a la labor desarrollada por el *Consejo Económico y Social de Extremadura*, éste adoptó en 2004 tres Dictámenes referentes a sendas iniciativas legis-

lativas sometidas a su potestad de evaluación, un Informe sobre la Situación Sociolaboral de la Mujer de Extremadura, y la Memoria Anual sobre la Situación Socioeconómica de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a los dictámenes, todos ellos aprobados por unanimidad, coinciden en expresar la oportunidad y conveniencia de los respectivos Anteproyectos de Ley objeto de examen: de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales (Dictamen 1/2004), de Tiempos de Respuesta en la Atención Sanitaria Especializada del Sistema Sanitario Público (Dictamen 2/2004) y de creación del Jurado de Defensa de la Competencia (Dictamen 3/2004).

Por su parte, la *Memoria sobre la Situación Socioeconómica de la Comunidad Autónoma* se estructura en tres grandes bloques que analizan el panorama económico, el mercado de trabajo y las relaciones laborales, así como cuestiones referentes a calidad de vida y protección social. A su vez el *Informe sobre la Situación Sociolaboral de la Mujer en Extremadura*, integrado por diez capítulos, se detiene en aspectos demográficos, educativos, de mercado de trabajo y de protección social, e incide particularmente en la feminización de la pobreza, la participación de la mujer en los diversos sectores económicos, sociales y culturales, y en la conciliación de la vida laboral y familiar.

El mencionado *Informe* fue aprobado por el Pleno del Consejo el 27 de mayo de 2004, tras la elaboración de diversas tareas de investigación (incluyendo la realización de un total de 800 encuestas), análisis de datos y redacción, que arrancaron en junio de 2003. La presentación pública del documento se llevó a cabo mediante la organización de una Jornada en la Escuela de Administración Pública de Mérida en noviembre, durante la que se desarrollaron mesas redondas con la participación de expertas en materia de igualdad de oportunidades.

Por último, un año más hay que resaltar que siguen sin existir en la Comunidad de Extremadura las figuras del *Tribunal de Cuentas* o del *Defensor del Pueblo* autonómicos.

Introducción: líneas generales

El año 2004 estuvo marcado en Galicia por las elecciones generales de 14 de marzo, elecciones que determinaron, desde luego, el escenario político gallego en los meses políticos previos a la convocatoria electoral, pero que influyeron también, de un modo decisivo, en los acontecimientos posteriores. De hecho, sin tener a la vista los resultados de las legislativas, y muy especialmente el cambio de Gobierno derivado de las mismas, no es posible entender, en primer lugar, la orientación de los debates que centraron en buena parte la agenda política autonómica en la segunda mitad de 2004, y de forma muy especial los referidos al grado de cumplimiento del llamado *Plan Galicia* y a la posición relativa en la que quedaba *colocada* la Comunidad gallega en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2005.

Pero el inesperado resultado electoral de marzo no sólo cambió el previsible desarrollo de la agenda regional, sino que influyó también directamente en las expectativas de las tres grandes fuerzas políticas gallegas en relación con las elecciones autonómicas que, de no mediar convocatoria anticipada, deberán celebrarse en el otoño del año 2005: una influencia que, como no podía ser de otra manera, iba a traducirse tanto en la vida interna de esas fuerzas partidistas como en la dinámica de competencia político-electoral entre las mismas. El descenso electoral del Partido Popular, pese a no ser muy acusado, fue lo suficientemente significativo como para que la posibilidad de una eventual derrota en autonómicas comenzara ya a plantearse abiertamente tanto en la sociedad como en el interior de la fuerza política que viene gobernando Galicia desde 1989. Ello se mezcló, además, con un tema recurrente en la política gallega de los últimos años: el de la sucesión del Presidente de la Junta, quien despejó, finalmente, en un sentido afirmativo, la incógnita sobre su voluntad de concurrir por quinta vez como candidato del PP. La inflexión de los populares a la baja tuvo su otra cara en el importante crecimiento electoral del Partido de los Socialistas de Galicia, que consiguió con él dos objetivos diferentes: de un lado, hacer plausible, por primera vez desde la llegada de Manuel Fraga a la política gallega, la eventualidad de una futura victoria en autonómicas; y de otro lado, consolidarse como cabeza de una eventual alternativa de izquierdas en la Junta de Galicia, pues, en cualquiera de las hipótesis por el momento imaginables, la alternancia en el gobierno gallego, no se producirá, de darse el caso, sin un apoyo mutuo entre socialistas y nacionalistas: las elecciones de marzo no cambiaron para nada tal certeza, pero si hicieron girar sustancialmente las expectativas sobre quien podría dirigir en el futuro la alternativa de la izquierda. Así las cosas, el hundimiento de los nacio-

nalistas, a los que la ola socialista dejó lejos incluso de sus más pesimistas previsiones, colocó al Bloque Nacionalista Gallego en la que será, sin duda, su peor situación electoral en muchos años, situación que iba a condicionar, de forma paralela a lo sucedido en el Partido Popular, y por impulsos inicialmente similares, un debate interno muy profundo en el seno de una formación nacionalista que se colocaba de nuevo claramente por debajo de sus directos competidores socialistas.

Por lo demás, y como siempre desde hace muchos años en Galicia, la vida parlamentaria discurrió por los cauces ya habituales que le marca en todo caso la mayoría absoluta con que cuenta en la Cámara gallega el partido del Gobierno, mayoría que condicionó tanto la forma de ejercicio de la acción legislativa como el modo con arreglo al cual se desarrollaron las actividades de control de la mayoría parlamentario-gubernamental por parte de las minorías nacionalista y socialista: el Parlamento de Galicia aprobó en 2004 muchas leyes, un total de dieciséis, aunque, ciertamente, el volumen cuantitativo de la acción legislativa no se corresponda al cien por cien con la importancia cualitativa de todos y cada uno de los textos legislativos aprobados, como de inmediato se verá.

Un último apunte: en 2004 se inició tímidamente el debate sobre la reforma estatutaria, que entró en la agenda de los partidos –aunque no, por el momento, en la de las instituciones– más como consecuencia de ese efecto emulador de unas Comunidades Autónomas respecto de las otras tan característico de nuestro Estado de las autonomías que debido a causas endógenas derivadas de las propias prioridades de la sociedad civil gallega o de su representación democrática en las instituciones autonómicas.

El ejercicio de las competencias legislativas

Según acaba de subrayarse, el año 2004 fue muy fructífero desde el punto de vista de la acción legislativa de la Cámara autonómica: el Parlamento de Galicia aprobó dieciséis leyes, lo que supuso un salto cuantitativo de significación indiscutible: en 2004 aparecieron en el *Diario Oficial de Galicia* casi tantas leyes como las publicadas conjuntamente en los dos años previos de la legislatura 2001-2005 (9 en 2002 y 10 en 2003). Hay que remontarse más de una década para encontrar años comparables en lo que se refiere al volumen cuantitativo de la producción legislativa: a 1992, en que se aprobaron quince leyes; 1989, en que se aprobaron diecisiete; o 1985 en que se aprobaron otras quince.

Esta actividad legislativa se concretó, en primer lugar, en la aprobación de toda una serie de normas de modificación, cuya entidad y trascendencia iba a ser muy diferente. La Ley 1/2004, de 21 de abril, de modificación de las Leyes 7/1985, de cajas de ahorro gallegas, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia, para adaptarlas a la Ley 4/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, se aprobó con los votos a favor del PP y el PSdeG y con la oposición del BNG, que defendió en el trámite parlamentario la necesidad de elaborar una nueva normativa en la materia. La modificación que, en cumplimiento de lo establecido en la legislación estatal de carácter básico, se con-

tiene en la Ley 1/2004 se concreta sobre todo en dos aspectos esenciales: por un lado, se limita la representación de las administraciones públicas y de las entidades y corporaciones de derecho público en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros –incluida la que corresponda a la entidad fundadora, cuando ésta tenga la misma naturaleza–, representación que no podrá superar en su conjunto el cincuenta por ciento del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos citados; por otro lado, y con la misma finalidad limitadora, se dispone que la duración del ejercicio del cargo de los consejeros generales, que será de cuatro años, no podrá superar los doce en ningún caso, cualquiera que sea la representación que se ostente, debiendo transcurrir además un período intermedio de ocho años como mínimo para que quienes hubieran agotado sus mandatos puedan volver a ser elegidos con arreglo a lo determinado en la ley.

La Ley 10/2004, de 2 de noviembre, de modificación de la Ley 9/1997, de 9 de agosto, de ordenación del turismo en Galicia introduce diversas novedades, que tienen por finalidad alcanzar dos objetivos diferentes: se trata, en primer lugar, de realizar algunos cambios en la regulación de ciertos tipos de establecimientos turísticos, facilitando la ampliación del porcentaje de superficie que los campamentos turísticos (campings) pueden dedicar a la instalación de servicios de bungalows o construcciones fijas, necesidad que se derivaría tanto de la demanda del mercado como de las especiales condiciones climatológicas gallegas; pero la modificación legislativa persigue también, en segundo lugar, alterar parcialmente el régimen sancionador en materia turística, redefiniéndose los tipos infractores contemplados en la legislación que se modifica, bien sea para tipificar como infracciones determinados prohibiciones cuyo incumplimiento no tenía previamente esa consideración, bien para tipificar nuevas conductas con la finalidad de garantizar una mayor protección del consumidor o para eliminar las infracciones cuyo conocimiento no corresponde, por razones de competencia, a la administración turística gallega.

La Ley 12/2004, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia –una de las denominadas leyes de desarrollo básico aprobadas por la Cámara gallega en cumplimiento de las previsiones estatutarias– pretende hacer frente a una realidad que ha venido siendo objeto de debates diversos en el ámbito de la Comunidad gallega: la derivada del espectacular crecimiento del censo de residentes ausentes, que han acabado constituyendo lo que algunos llaman ya la *quinta provincia* gallega. Ese aumento, que supuso que en las elecciones generales de 14 de marzo de 2004 los tres grandes partidos gallegos recibieran en conjunto un total de 86.549 votos, y que se traduce en que a la altura de finales de 2004 el censo de los 10 países con mayor número de residentes ausentes se eleve a más de 300.000 electores, ha complicado las operaciones de escrutinio electoral general llevadas a cabo por las juntas electorales provinciales. Y ello hasta el punto de que se haya venido produciendo en las últimas convocatorias electorales la llegada a las juntas electorales provinciales de numerosos votos de residentes ausentes fuera del plazo máximo que establece a tal efecto la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Según ella, el escrutinio general debe realizarse entre el tercer y el sexto día posterior a las elecciones: la Ley 12/2004 amplía ese plazo, determinando que las juntas electorales provinciales realizarán el escrutinio general

el octavo día siguiente al de la votación, escrutinio general que deberá llevarse a cabo, según la propia Ley de reforma, en la forma prevista en la LOREG, y concluir no más tarde del décimo primer día posterior a las elecciones. La norma fue aprobada con el voto favorable del Partido Popular y del Partido de los Socialistas de Galicia y el voto en contra del Bloque Nacionalista Gallego, que consideró que con la reforma crecía el margen para la manipulación política del llamado voto de la diáspora.

Sin duda alguna, la más importante ley de modificación de las aprobadas a lo largo de 2004 por el Parlamento de Galicia fue la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, norma, esta última, aprobada en medio de una fuerte polémica mediática y social sobre los efectos de lo que en su día se dio en llamar el *feísmo urbanístico*, es decir, de la existencia en Galicia de una práctica generalizada de urbanismo y arquitectura de bajísima calidad estética y escasísimo respeto al medio paisajístico tradicional, práctica tradicional derivada de una diversidad de factores jurídicos, económicos, sociales y culturales. En este contexto, se produjo la aprobación de la Ley 9/2002, que se planteaba como finalidad primordial la de mejorar de modo sustancial la calidad de la ordenación urbanística para favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población, proteger y potenciar el patrimonio natural y cultural y garantizar el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna en un entorno de calidad. La entrada en vigor de la Ley 9/2002 cambió, por tanto, una situación de hecho de muy notable permisividad urbanística en gran parte de Galicia (que era la existente fuera de los grandes núcleos urbanos) por otra de estrictas restricciones a la actividad constructiva, cambio que generó fuertes resistencias, tanto por parte de los sectores interesados en la actividad inmobiliaria como de los poderes locales, que entendían que la Ley estaba fuera de la realidad en algunos de sus extremos y acabaría siendo en la práctica de muy difícil aplicación. Fue esta circunstancia, ayudada sin duda por el cambio del Consejero responsable de la materia, tras la salida de José Cuiña de la Junta de Galicia a consecuencia de la *crisis del Prestige*, la que propició la reforma de la Ley, cuyo objetivo fundamental, según el propio legislador, sería el de perfeccionar las instituciones urbanísticas reguladas previamente. La Ley 15/2004 modifica y completa, así las cosas, algunos aspectos puntuales de la 9/2002, con la finalidad de favorecer el acceso de la población a la vivienda, garantizar la sostenibilidad en los usos del territorio y de fortalecer el sistema urbano y de asentamientos rurales tradicionales, procurando evitar la dispersión de la urbanización y de la edificación sobre el territorio. A ese respecto, la Ley incorpora al ordenamiento nuevas medidas dirigidas a contribuir al abaratamiento del precio de la vivienda: entre otras, la revisión del régimen transitorio de aplicación en los municipios con planeamiento no adaptado a la Ley 9/2002, para incentivar, así, la salida inmediata al mercado de más suelo urbanizable; las encaminadas a facilitar actuaciones públicas autonómicas dirigidas a crear más suelo con destino a la edificación de viviendas de promoción pública o de equipamientos; o la flexibilización de la reserva mínima de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de promoción pública, en orden a permitir concentrar los esfuerzos en los ámbitos de mayor aprovechamiento urbanístico. La Ley 15/

2004 prevé también nuevas medidas para regular la intervención autonómica en el procedimiento de aprobación de planes parciales y especiales de municipios con planeamiento obsoleto y no adaptado a la nueva legislación urbanística; para asegurar el cumplimiento de la ley y la ponderación de los intereses públicos supralocales; o para regularizar la situación de los asentamientos surgidos al margen del planeamiento, con la finalidad de dotarlos de las infraestructuras y servicios imprescindibles. Finalmente, y en lo que se refiere a la protección del medio rural, se incorporan, entre otras medidas, el establecimiento de un procedimiento específico para delimitar los núcleos rurales existentes y sus áreas de expansión sin necesidad de esperar a la aprobación del futuro plan general adaptado a la ley; se regulariza el régimen del suelo de núcleo rural para facilitar la edificación concentrada de modo que puedan atenderse las demandas de expansión de los asentamientos tradicionales; se potencian las explotaciones agropecuarias que son características del medio rural; o se revisan determinadas condiciones de edificación con el fin de garantizar el mantenimiento del carácter rural de los terrenos, procurando el menor consumo de suelo y la recuperación del paisaje rural.

La última de las leyes que deben incluirse dentro de este grupo de normas de modificación es la 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, gallega de medidas básicas para la inserción social, norma cuyo objetivo fundamental fue en su día el de crear y regular en Galicia el régimen jurídico aplicable al llamado salario social, que se conoce en la Comunidad gallega con la denominación de Renta de Integración Social de Galicia (RISGA). La Ley 16/2004 introduce en la normativa vigente dos grandes tipos de cambios: en lo relativo a la RISGA la novedad más relevante es la fijación del aumento progresivo de su cuantía, al determinarse que la renta estará integrada por un subsidio básico, por un complemento variable en función de los miembros que componen la unidad de convivencia independiente y por un complemento de inserción. Además, y también en relación con la RISGA, la Ley 16/2004 se adapta a las prescripciones sobre extranjeros y extranjeras en el marco de la Unión europea, igualándose los requisitos de acceso a la prestación de nacionales y extranjeros, con el único requisito añadido de que las personas extranjeras no comunitarias acrediten su residencia legal en España en el momento de solicitar la prestación. El segundo ámbito en que la Ley 16/2004 introduce modificaciones es el relativo a la regulación de las medidas activas de empleo para los beneficiarios de la RISGA, fijándose, al respecto, en la norma un marco de acción y no una regulación en detalle con la finalidad de evitar el establecimiento de estructuras rígidas que condicionen las posibles líneas de actuación y faciliten, en consecuencia, su adaptación a la realidad cambiante de la dinámica del mercado de trabajo.

Además de las cinco leyes de modificación citadas, hasta ahora analizadas, el Parlamento aprobó 11 leyes más, nueve de las cuales serán objeto de comentario seguidamente: las dos que restan son las leyes 13/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2004 y 14/2004, de la misma fecha, de medidas tributarias y de régimen administrativo, conocida vulgarmente como ley de acompañamiento.

De forma paralela a lo que hizo la Junta de Galicia, a través de su actividad reglamentaria, según se verá más adelante, el Parlamento autonómico dedicó el

año 2004 una especial atención al sector de actividad marítimo-pesquero, un sector, como es sabido, crucial para la economía de Galicia, tanto por lo que el mismo significa en el conjunto del PIB gallego como por el alto número de personas ocupadas, en empleos directos o indirectos, en el sector vinculado con las actividades de la pesca. A esa preocupación no debió de ser ajeno, en todo caso, el fortísimo impacto –político, económico y social– producido por el accidente del *Prestige*. La primera de las tres leyes aprobadas por la Cámara gallega en el ámbito marítimo-pesquero fue la 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia, como un servicio público dotado de tres escalas de funcionarios (técnica, ejecutiva y de gestión) que no se limitará exclusivamente a la realización de labores inspección y vigilancia, y con el que se trata de conseguir un personal especializado y cualificado en las labores de control del medio marino, la prevención y la lucha contra la contaminación marina y las labores del salvamento marítimo. La Ley atribuye al Servicio de Guardacostas tres tipos de funciones: inspectoras (actuaciones dirigidas al control de los establecimientos y actividades de explotación de los recursos marinos desde su producción, comercialización y transporte hasta su consumo final); preventiva (actuaciones dirigidas a adoptar las medidas de preservación del medio marino y sus recursos, evitando las agresiones al mismo); y, en fin, paliativa (actuaciones de salvamento y lucha contra la contaminación marina dirigidas a auxiliar y proteger a las personas, los bienes y medio marino y su conservación en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma gallega).

La Ley 3/2004, de 7 de junio, de creación del Instituto Tecnológico para el control del medio marino de Galicia afronta esa necesidad desde una perspectiva diferente a la que acaba de apuntarse: la técnica y científica. El citado Instituto –que se concibe como un ente de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios y con plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines– será así, según su Ley de creación, el instrumento de la Comunidad Autónoma de Galicia para el ejercicio de las funciones de control de la calidad del medio marino, de aplicación de las disposiciones legales en materia de control técnico-sanitario de los productos del mar y de asesoría técnico-científica sobre pesca, marisqueo y acuicultura en el ámbito de las zonas de producción de aguas competencia de la Comunidad gallega. A todos estos efectos, el Instituto tiene como objetivos desarrollar un estricto e intensivo sistema de control de las características del medio marino para dar cumplimiento a las previsiones legales en cuanto a producción de moluscos y otros organismos marinos, contribuir a desarrollar nuevas estrategias de explotación y comercialización basadas en la oferta de productos de óptima calidad con excelente garantía sanitaria, desarrollar estudios de carácter científico-técnico destinados a facilitar los conocimientos necesarios para la correcta gestión de los recursos marinos y proteger y mejorar la calidad de las aguas.

Finalmente, y ya para cerrar este bloque de normas referidas a la *Galicia del mar*, debe mencionarse la Ley 8/2004, de 30 de julio, de protección, control, infracciones y sanciones en materia marítimo-pesquera de Galicia, cuyo objeto es regular el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública gallega en materia de pesca marítima, marisqueo, acuicultura, ordenación del sector pesquero y de la actividad comercial de los productos de la pesca, así como

los relativos a las actividades náuticas de recreo y las subacuáticas profesionales. Con la estructura típica de una ley de esta naturaleza, la norma determina cual será el procedimiento sancionador aplicable, fija quien será responsable de las diversas infracciones tipificadas en la propia norma, clasifica los diferentes tipos de infracciones, las sanciones en cada caso correspondientes y el procedimiento sancionador aplicable para la sustanciación de los expedientes sancionadores. Pero, además de todo ello, la Ley contiene también un título dedicado monográficamente a la lucha contra la pesca ilegal de los buques con abanderamiento de conveniencia, en el que se prohíbe el desembarco, transporte y comercialización de capturas procedentes de buques identificados por la Unión europea, el Estado español o las organizaciones regionales de ordenación pesquera por llevar a cabo actividades de pesca ilegal o contrarias a las medidas de conservación y gestión en su área de regulación: la Ley especifica que los buques apátridas o sin nacionalidad tendrán, en todo caso, la consideración de buques con abanderamiento de conveniencia.

Como es fácil de observar a partir de todo lo apuntado, más allá de los concretos sectores de actividad afectados por las diversas leyes referidas, existe una preocupación *transversal* del legislador autonómico por los temas relacionados con el medio ambiente y la calidad industrial y comercial, preocupación que también es perceptible en alguna de las leyes que quedan aun por comentar, según se verá a continuación. No es el caso, por supuesto, de la Ley 4/2004, de 28 de junio, para aplicación a los ayuntamientos de Ferrol, Lugo, Orense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población. La norma, aprobada por unanimidad en la Cámara autonómica, se limita a disponer que les será de aplicación a los citados ayuntamientos (todos ellos con más de 75.000 habitantes) el régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladores de las bases del régimen local, al entender que concurren en ellos las circunstancias de carácter objetivo determinadas en la ley. El Parlamento de Galicia viene a dar concreción, de este modo, a las peculiaridades de la Ley de bases de régimen local, que previó en su día que el régimen de organización de los municipios de gran población sería de aplicación, además de a aquellos municipios que sobrepasasen los 250.000 habitantes o los 175.000 si eran capitales de provincia (lo que hacía el régimen aplicable a La Coruña y Vigo), a aquellos otros que fueran capital de provincia, o sede de las instituciones autonómicas o a los de más de 75.000 habitantes que presentasen circunstancias económicas, sociales, históricas y culturales especiales, debiendo decidirlo así, en estos últimos supuestos, los correspondientes parlamentos autonómicos, previa iniciativa de los ayuntamientos interesados. La Ley 4/2004 viene a cubrir así una reivindicación generalizada en el segundo grupo de las siete grandes ciudades gallegas, de cuya existencia se deriva una realidad policéntrica que determina no sólo el sistema urbano de Galicia, sino también, y en una medida nada despreciable, la propia dinámica política del país.

La Ley 5/2004, de 8 de julio, de Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación de Galicia tiene un triple objetivo fundamental: por una parte completar un soporte jurídico estable y adaptado a la realidad gallega aplicable a las instituciones camerales, teniendo a la vista la Ley de bases de 1993, que deja a la

legislación de las Comunidades Autónomas el desarrollo de sus preceptos; se trata, en segundo lugar, de que la nueva Ley sirva de soporte a las Cámaras para afrontar los nuevos retos que se imponen, tanto desde el punto de vista social y económico, como desde el de las nuevas tendencias de la ciencia de la administración, donde la administración pública requiere cada vez más de la colaboración de entidades externas que coadyuven a la consecución de fines públicos; con la Ley 5/2004 se trataría, en fin, en tercer lugar, de dotar a las Cámaras de los instrumentos adecuados para que, respetándose la diversidad de cada institución, sea posible la búsqueda de consensos para la realización de programas de acción conjunta de todas las Cámaras, proyectando una idea homogénea de la institución y una propuesta de sistema cameral gallego —a partir de unas Cámaras localmente fuertes— plural y efectivo, con legitimidad social y adecuada formación. Tal será, de hecho, el objetivo que perseguirá el Consejo Gallego de Cámaras, creado por la Ley como el órgano de coordinación e impulso de actuaciones mancomunadas de todas las Cámaras gallegas, que busca la obtención de mayores economías de escala.

Dentro de este mismo ámbito normativo —el relativo al sector de las actividades económicas comerciales e industriales— debe incluirse también la Ley 6/2004, reguladora de los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, que procede a la creación del Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia y el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia. El Tribunal es concebido por el legislador autonómico como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica y presupuesto propios, con capacidad de obrar y plena independencia en el ejercicio de sus competencias. Este órgano, que se adscribe por la Ley a la Consejería competente en materia de economía y hacienda, tiene como fin general preservar el funcionamiento competitivo de los mercados en el ámbito territorial de la Comunidad gallega, garantizando la existencia en los mismos de una competencia efectiva. La Ley regula, de este modo, las funciones y organización del Tribunal, así como su funcionamiento y el régimen económico y de personal. En cuanto al Servicio Gallego de Defensa de la Competencia, el mismo se crea dentro de la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de economía y hacienda, correspondiéndole la investigación y vigilancia de los mercados y la instrucción de los expedientes sancionadores y de autorización en materia de defensa de la competencia. Aprobada con el apoyo de la mayoría popular y el voto en contra de los grupos socialista y del BNG, la Ley 6/2004, supone la creación de un órgano, el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia, que en el momento de la aprobación de la Ley sólo existía ya en la Comunidad autónoma de Cataluña.

Las leyes 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia, y 11/2004, de 19 de noviembre, de inspección de consumo de Galicia, deben ser incluidas también, como las previamente comentadas, dentro del ámbito genérico de la ordenación de la economía gallega, entendida ésta en un sentido amplio. La Ley de seguridad industrial tiene por objeto ordenar la seguridad industrial mediante el establecimiento de un sistema de control que, atendiendo a criterios de eficacia y eficiencia, garantice la seguridad de los establecimientos, instalaciones y productos industriales, dentro del ámbito competencial de la Comunidad galle-

ga. A todos estos efectos la Ley 9/2004 procede a la detallada regulación de lo que la propia norma denomina el sistema de control de la seguridad industrial de Galicia, entendido como el conjunto de instrumentos legales que contribuyen a garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa y reglamentación aplicable a los establecimientos, instalaciones y productos industriales al objeto de evitar accidentes e incidentes en materia de seguridad industrial. Tales instrumentos, que parecen regulados con detalle en la norma legal, son los siguientes: la intervención administrativa en la instalación, ampliación y traslado de establecimientos e instalaciones industriales; el Registro de Establecimientos Industriales de Galicia; los registros industriales especiales; la Inspección Industrial; y las entidades legalmente habilitadas que colaboran en las labores de verificación de la seguridad industrial.

La Ley de inspección de consumo (11/2004, de 19 de noviembre) va dirigida a regular el régimen jurídico de esa institución, a la que se asignan, entre otras, las importantísimas funciones de vigilar, verificar y constatar el cumplimiento de la normativa que pueda afectar, directa o indirectamente, a los derechos de los consumidores o usuarios; la de investigar y comprobar los hechos de los que tenga conocimiento la administración en materia de consumo, por presuntas infracciones o irregularidades relacionadas con la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios; o la de informar a las empresas, durante la realización de sus actuaciones, sobre las exigencias, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente en materia de protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Para dar cumplimiento a esos objetivos, regula la Ley las obligaciones de la inspección de consumo; el deber de colaboración con la misma de las empresas con participación pública, organizaciones empresariales y corporativas, y las organizaciones de consumidores y usuarios; el régimen de su personal; y el procedimiento aplicable a la actividad inspectora realizada por aquél.

Cerraremos este recorrido por la acción legislativa del Parlamento de Galicia a lo largo del año 2004 con una referencia a la Ley 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de las mujeres y los hombres, que busca la eliminación absoluta de las discriminaciones entre ambos sexos, sean directas o indirectas, y que debe inscribirse en el ámbito de las actuales normas de carácter civil tendentes a hacer efectiva la igualdad entre hombres y mujeres. Ello hace necesario, a juicio del legislador, ampliar el marco legal de las políticas autonómicas de igualdad, tanto en lo relativo a los principios de actuación, como en lo referente a las actuaciones concretas. Por lo que se refiere a lo primero, los principios de partida de la Ley son los de vincular a la totalidad de los poderes públicos gallegos en el cumplimiento de la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de la totalidad de las competencias autonómicas en una clave de género, buscando conseguir la eliminación de todas las discriminaciones y todos los prejuicios, causantes de dichas discriminaciones. En cuanto al ámbito de las actuaciones concretas, la Ley establece medidas que son agrupables dentro de dos grandes apartados: de una parte, el relativo a la actuación administrativa de la Comunidad en materia de igualdad, actuación referida al campo de la educación y la formación para la igualdad, al de la igualdad de oportunidades y medios de comunicación, al de la erradicación del uso sexista del lenguaje, al de la violencia contra las mujeres, al del apoyo a la familia, al de la igualdad laboral, al de la inserción social de

mujeres en situación de exclusión social, al de la participación de las mujeres en el desarrollo rural y, por último, al de la incorporación autonómica con las corporaciones locales en la búsqueda del objetivo de la igualdad. El segundo grupo de actuaciones es el de las referidas a las condiciones de empleo en la Administración Pública gallega: acceso al empleo público, igualdad retributiva, derechos de conciliación del empleo y la vida familiar, medidas de prevención y sanción del acoso sexual y erradicación del acoso moral por razones de género.

La actividad reglamentaria

Como se verá seguidamente, una parte de la actividad reglamentaria desarrollada por la Junta de Galicia a lo largo de 2004 se ha centrado también, en gran medida, en algunos de los sectores de actividad que han sido hasta ahora referidos y ha estado marcada igualmente por esa doble preocupación transversal por el medio ambiente y la calidad y seguridad industrial y comercial antes citada, a los que debería ahora añadirse la organización administrativa. De entre todos los sectores afectados por la actividad reglamentaria tres destacan en el conjunto con toda claridad: el sanitario, el cultural y el marítimo-pesquero. Agrupadas por materias, las normas reglamentarias que se recogen en las correspondientes fichas de este *Informe* permiten conformar los grupos siguientes:

A) En el *sector de actividad de la sanidad interior* se aprobaron los Decretos 13/2004, por el que se establecen los requisitos técnicos y condiciones sanitarias mínimas aplicables a las prácticas de tatuajes, micropigmentación y *piercing*; 33/2004, por el que se crea el sistema de información gallego sobre la infección por virus de la inmunodeficiencia humana; 108/2004, por el que determinan los órganos competentes para la imposición de sanciones en materia sanitaria; 253/2004, por el que se regulan las actividades de bronceado artificial mediante radiación ultravioleta; y 294/2004, por el que se regula el procedimiento para la concesión de licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida. Como es fácilmente observable, tres de esos cinco Decretos afectan, de una forma u otra, a la calidad y seguridad en el comercio y la industria.

B) *El sector de actividad de la educación, la cultura y el deporte*, objeto año tras año de la acción reglamentaria de la Junta, concentró un alto número de Decretos, de entre los que hemos destacado los siguientes: el 6/2004, por el que se regula la calificación de los deportistas gallegos de alto nivel y los programas de beneficios dirigidos a éstos; el 11/2004 por el que se desarrollan las competencias en materia de la sociedad de la información y el conocimiento; el 55/2004, por el que se establecen las retribuciones vinculadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión del profesorado universitario; y el 99/2004, por el que se regula la organización y funcionamiento de la inspección educativa y el acceso al cuerpo de inspectores de educación en la Comunidad Autónoma de Galicia.

C) En el *ámbito material marítimo-pesquero*, que fue objeto, como se ha visto, de una importante acción legislativa, la Junta de Galicia aprobó un total de tres Decretos: el 103/2004, por el que se regula el ejercicio de las competencias

de pesca, marisqueo y acuicultura en el parque nacional de las Islas Atlánticas de Galicia, norma que trasluce, como es obvio, una preocupación medioambiental; el 197/2004, por el que se regula la flota de pesca interior de la Comunidad Autónoma de Galicia; y el 199/2004, por el que se regulan las competencias autonómicas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

D) *En el sector de actividad que forman en conjunto el medioambiente, el urbanismo y la ordenación del territorio* se han aprobado los Decretos 110/2004, por el que se regulan los humedales protegidos, y 257/2004, sobre régimen jurídico de las viviendas de promoción pública, locales de negocio y suelo de promoción pública.

E) *En materia de agricultura y montes* los Decretos aprobados han sido dos: el 68/2004, sobre la producción integrada y su indicación en los productos agrarios; y el 306/2004, por el que se crea el Consejo Forestal de Galicia.

F) Finalmente se ha aprobado al menos un Decreto significativo por su contenido normativo en cada uno de los tres siguientes sectores de actividad: el de los *servicios sociales* (182/2004, por el que se regulan los centros de información a mujeres y se establecen los requisitos para su establecimiento y funcionamiento); el del *turismo* (191/2004, de establecimientos de turismo rural); y el del *cooperativismo* (248/2004, por el que se regulan los procedimientos de conciliación y arbitraje cooperativa).

El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias

En materia de *traspasos* el Gobierno central aprobó en 2004 tres Reales decretos en virtud de los cuales se procedía a traspasar a la Comunidad de Galicia competencias en diversas materias, aunque ello no colmaba las aspiraciones de la Junta, que había venido reivindicando durante ese año transferencias en materia de aeropuertos, puertos, gestión de becas para estudiantes, funciones de la inspección de trabajo y gestión del espectro radioeléctrico. Los Reales decretos aprobados (*Diario Oficial de Galicia* nº 58, de 24 de marzo de 2004) fueron el 366/2004, de 5 de marzo, sobre ampliación de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura (FEGA), traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real decreto 1790/1996, de 19 de julio; el 367/2004, de 5 de marzo, sobre ampliación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación (escuelas viajeras); y el 368/2004, de 5 de marzo, sobre ampliación de los medios patrimoniales traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real decreto 3317/1982, de 24 de julio, en materia de carreteras. Por su parte, la Junta de Galicia procedió a asumir las funciones y servicios traspasados en los tres Reales decretos que acaban de mencionarse por medio, respectivamente, de los Decretos 58/2004, de 25 de marzo (que asignó las funciones y servicios al Fondo Gallego de Garantía Agraria, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural), 57/2004, de 25 de marzo (que las asignó a la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria), y 56/2004, de 25 de marzo (que las asignó a la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda) (*Diario Oficial de Galicia* nº 60, de 26 de marzo de 2004).

Por lo que se refiere a los *conflictos*, debe destacarse en este capítulo que a lo largo del año 2004 se produjeron cuatro resoluciones del Tribunal Constitucional relacionadas con la Comunidad Autónoma de Galicia, tres de las cuales tuvieron una notable trascendencia. Se trata, por su orden cronológico, de las siguientes: en primer lugar de la providencia de 10 de febrero de 2004, por la que se admitía a trámite el conflicto positivo de competencia número 122-2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia en relación con el Real decreto 104/2003, de 1 de agosto, regulador del subsistema de formación profesional continua (*Diario Oficial de Galicia* nº 41, de 27 de febrero). Más allá de la importancia material intrínseca del pleito, este conflicto tuvo la relevancia añadida de que fue el primero planteado por la Junta de Galicia contra una norma aprobada por el Gobierno de España desde la llegada de José María Aznar a su Presidencia.

La segunda resolución del Tribunal Constitucional fue su sentencia 47/2004, de 25 de marzo, que, con casi una década de retraso, resolvió el recurso de inconstitucionalidad 3141/1993, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Galicia 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de derecho civil especial. La citada sentencia, que contiene consideraciones de gran significación para la determinación del sistema competencial que rige en España en el orden de la legislación procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas, declaró inconstitucionales y nulos, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, los artículos 1, salvo en el apartado a) en su inciso final «y cualquiera que sea la cuantía litigiosa», en los términos expuestos en el fundamento jurídico 19; 2º, en su número 1; 3º; y la disposición adicional de la norma objeto de recurso, desestimándolo en todo lo demás.

El Tribunal Constitucional resolvió, finalmente, dos recursos de amparo: el 3795-2003, promovido por don Pablo Xavier López Vidal y otros Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el grupo socialista; y el 3811-2003, promovido por doña María-Salomé Álvarez Blanco y otros Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el grupo del Bloque Nacionalista Galego, los dos en relación con la disolución de la Comisión no permanente de investigación creada en el Parlamento de Galicia en relación con la catástrofe del petrolero *Prestige*. Los recursos de amparo tenían por objeto la Resolución de la Presidencia del Parlamento de 5 de marzo de 2003, por la que se había ordenado la publicación de unas normas supletorias del artículo 50 del Reglamento de la Cámara (regulador de la extinción de las comisiones no permanentes), normas aprobadas por la Mesa de la Cámara (*Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* núm. 306, de 6 de marzo de 2003), y la Resolución del Pleno del Parlamento de 11 de marzo de 2003, por la que, en aplicación de dichas normas supletorias, se había acordado la disolución de la Comisión no permanente de investigación antes citada. Tanto los demandantes de amparo como el Ministerio Fiscal sostenían que las resoluciones impugnadas habían supuesto una modificación del Reglamento de la Cámara mediante la utilización de un procedimiento de integración normativa con el que sólo cabría suplir lagunas y disipar oscuridades, pero nunca innovar contenidos, con infracción, además, de los derechos que a los parlamentarios de la minoría y a sus representados reconoce el artículo 23 de la Constitución. Por su lado, el Parlamento de Galicia entendía que con las normas

supletorias acordadas sólo se había tratado de suplir una omisión del Reglamento y dar respuesta a la solicitud de disolución de la Comisión presentada por un grupo de parlamentarios ante la imposibilidad manifiesta y objetiva de que la misma pudiera funcionar, habida cuenta la actitud observada en su seno por los parlamentarios de la oposición. Uno y otros recursos de amparo fueron objeto, respectivamente de las sentencias 226/2004 y 227/2004, ambas de 29 de noviembre de 2004: la primera estima la demanda de amparo, reconoce el derecho de los demandantes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia (art. 23.2 CE), declara la nulidad de las normas supletorias del artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia acordadas por Mesa de la Cámara y publicadas por orden de la Presidencia del Parlamento de 5 de marzo de 2003, y declara la nulidad del Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo de 2003, por el que se disolvió anticipadamente la Comisión no permanente de investigación sobre la catástrofe del petrolero *Prestige*; la segunda estima la demanda de amparo y reconoce el derecho de los demandantes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia (art. 23.2 CE). Los pronunciamientos del Tribunal dieron lugar a la reapertura de la Comisión ilegalmente disuelta, lo que se produjo, en efecto, en enero de 2005.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Las elecciones generales de 14 de marzo —que, como se apuntaba al comienzo, marcaron de forma decisiva el desarrollo de la vida política autonómica a lo largo del año 2004— fueron muy relevantes debido a un cúmulo de circunstancias diferentes: lo fueron, en primer lugar, como lo son siempre todas las elecciones en que se decide como van a conformarse las Cortes Generales y cual será el Presidente del Gobierno, que a partir de esa conformación, será elegido por el Congreso de los Diputados; lo fueron, además, por ser las primeras desde la aprobación del texto constitucional de 1978 en las que la propuesta de una eventual reforma constitucional (centrada también, aunque no sólo, en cuestiones de tipo territorial) formó parte del debate electoral y del programa de uno de los dos partidos con posibilidades de alzarse con la mayoría; y lo fueron, en fin, desgraciadamente, por las durísimas condiciones en que tuvo lugar la jornada electoral, tras los tremendos atentados que tuvieron lugar en Madrid en la mañana del 11 de marzo. Las elecciones influyeron, así, en el clima político previo a las mismas, que, al igual que aconteció en el resto de España, estuvo dominado por la contienda electoral. E influyeron con posterioridad, tanto en el desarrollo de la vida interna de los tres principales partidos de Galicia, como en la dinámica de competencia entre los mismos. Pero antes de centrarnos en una y otra cosa, comenzaremos por realizar un breve análisis de los resultados en Galicia de las elecciones generales —y de las posteriores elecciones europeas del 15 de junio— que nos permita enmarcar las consideraciones subsiguientes.

Los resultados de las elecciones generales y europeas

Aunque el vencedor absoluto de las elecciones generales de 14 de marzo volvió a ser en Galicia, desde luego, el Partido Popular, que obtuvo, antes del cómputo del voto de los residentes ausentes, un total de 812.282 sufragios –el 46,51% de los válidos expresados–, lo cierto es que la valoración precisa del significado político de esos resultados sólo puede realizarse al contemplarlos en comparación con los del Partido de los Socialistas de Galicia, que siguiendo la tónica general española en las generales del año 2004, consiguió un avance muy sustancial, al obtener 653.597 votos, el 37,43% de los válidos expresados en Galicia. Ello suponía que mientras el Partido Popular experimentaba un ligero descenso en términos absolutos (muy corto una vez computados los 59.215 votos obtenidos entre los residentes ausentes), tal descenso resultaba, sin embargo, mucho más significativo en términos relativos, al pasar el PP de casi el 54% de los votos en las generales de 2000 a algo más del 47% en las del 2004. Ese fenómeno podría explicarse por el hecho de que el Partido Socialista se hubiera beneficiado más que sus competidores del PP y el BNG del aumento de la participación electoral, que creció más de 10 puntos de unas a otras generales. En todo caso, y aunque resultase de ese modo, el ascenso socialista no pudo ser sólo la consecuencia de su ventaja derivada del aumento de la participación electoral, sino que debió de tener también mucho que ver con la fuerte caída del voto nacionalista, pues el BNG vio como sus 306.268 votos de 2000 (el 18,62% de los válidos expresados) se transformaban en tan sólo 205.613, que significaban el 11,77% de los expresados en 2004. Una caída ésta, la del Bloque, que viene a completar el escenario derivado de los resultados de la consulta general: la participación aumenta diez puntos, el PP pierde aproximadamente siete puntos, el PSdeG gana catorce y el BNG pierde otros siete. Todo ello se tradujo, desde el punto de vista de los escaños en juego para el Congreso de los Diputados en que mientras que en las generales del 2000 el PP obtenía 16 escaños, por 6 los socialistas y 3 los nacionalistas, en 2005 (donde hay un escaño menos en juego debido a la pérdida de población) ese reparto será de 12 escaños para el PP, 10 para los socialistas y 2 para el BNG. En el Senado, el PP volvió a obtener los 12 senadores en la mayoría (tres en cada una de las provincias gallegas), mientras que el PSdeG obtendrá los cuatro restantes correspondientes a la minoría.

La gran duda que arrojan esos resultados es la de si, primera hipótesis, el aumento de los votos socialistas fue la consecuencia de un desplazamiento significativo –en términos cuantitativos– hacia el PSdeG de votantes del Partido Popular en anteriores elecciones (pues es casi seguro que tal aumento se debió en una parte al trasvase de votos procedentes del nacionalismo), lo que significaría que el aumento de la participación se habría repartido de una forma más o menos homogénea y en proporción al reparto de los electores entre los partidos; o, segunda hipótesis, si el aumento socialista no fue la consecuencia de la suma de las pérdidas de sus dos competidores (siete puntos del PP y siete del BNG, que darían los catorce de crecimiento socialista) sino sólo, o sobre todo, de la caída del Bloque, de modo tal que la parte del crecimiento no explicable por el trasvase de voto nacionalista debería atribuirse al aumento de la participación. Tal disyuntiva no plantea, según resulta fácil de entender, una cuestión de meras deri-

vaciones académicas, pues las previsibles consecuencias de la primera o la segunda de las hipótesis citadas serían muy distintas de cara a las elecciones autonómicas que deben celebrarse a finales del año 2005. En todo caso, hay que resaltar un dato más para acabar con este análisis: una vez computados los votos de los residentes ausentes, la proyección de los resultados de las generales en una hipotéticas autonómicas seguirían dando, aun por un margen muy escaso, al PP la mayoría absoluta de la que viene disfrutando en la Cámara gallega desde 1989.

Por lo que se refiere a las elecciones europeas, el reparto de los votos entre los tres grandes partidos de Galicia no cambió de forma sustancial en esas elecciones, donde la participación fue, en todo caso, muy inferior a la de las generales. Así, y tomando como base 100 la suma de los votos de las tres grandes fuerzas del sistema gallego de partidos, mientras que el reparto fue en las generales de marzo del 49,2% para el PP, el 38,9% para el PSdeG y el 11,9% para el BNG, esos porcentajes apenas experimentaron variaciones significativas en las europeas de junio: 49,6% para el PP, 37,6% para el PSdeG y 12,8% para el BNG. Fue, de todos modos, esta última fuerza, que concurrió a los comicios europeos dentro de la coalición denominada Galeusca, la que se llevó la peor parte en el reparto final de los escaños, al perder el BNG el eurodiputado que había conseguido colocar en las europeas de 1996.

El debate sobre el «Plan Galicia»

En el *Informe* del año 2003 dejábamos constancia de como el denominado *Plan Galicia*, aprobado por el Gobierno español en una sesión del Consejo de Ministros celebrada a mediados de enero de 2004, tras el desastre del *Prestige*, con la declarada intención de hacer frente al secular atraso de Galicia, dio lugar muy pronto a un debate político entre el Gobierno central y al Junta de Galicia y las que eran entonces sus respectivas oposiciones, centrado no sólo en los concretos contenidos del Plan, sino muy especialmente en su realidad o irrealidad. Ese debate, que se explicaba a la vista de la naturaleza del *Plan* —un proyecto plurianual, cuyas inversiones deberían ir plasmándose en un horizonte temporal de medio plazo, y cuya concreción jurídica adquiriría en muchos casos la forma del convenio— se ha reproducido a lo largo del año 2005, aunque con las diferentes características que naturalmente se derivan del cambio de signo político producido tras las elecciones de marzo en el Gobierno central.

En efecto, el hecho de que ese Gobierno pasara, después de las elecciones generales de marzo, a manos del Partido que estaba previamente en la oposición trastocó no sólo los planteamientos —y el discurso político— de quien antes era oposición y luego pasan a ser Gobierno, sino también la de los sujetos políticos que determinan el funcionamiento de la dinámica política autonómica en Galicia: por una parte de la Junta y del partido que parlamentariamente la sostiene, el Popular, que no se encontrarán, después de marzo, con un Gobierno central del mismo signo político (el llamado *gobierno amigo*), sino con uno de signo opuesto, controlado por sus principales competidores tanto en Galicia como en el resto de España; y, por otra parte, de la oposición política gallega, y muy especialmente de la dirigida por el Partido Socialista, para quien la situación va a ser justamente la con-

traría: el Gobierno de Madrid no será ya el que existía cuando se aprobó el *Plan*, sino uno del propio Partido Socialista. Sin tener en cuenta este profundo cambio de escenario no es posible entender las posiciones y los discursos de los sujetos políticos gallegos a lo largo del año 2005, que, como era de esperar, fueron variando de forma paralela a las modificaciones inducidas por el cambio de mayoría en las Cortes Generales.

Así las cosas, el debate político gallego estuvo dominado, tras la toma de posesión del Gobierno de Rodríguez Zapatero, y, sobre todo, tras el inicio de la segunda parte del año 2005, por la cuestión del cumplimiento o el incumplimiento del *Plan Galicia* y por la del reflejo que el efectivo cumplimiento de ese *Plan* debería de tener en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. No es posible, claro, entrar en este *Informe* en todos los pormenores de un debate que estuvo condicionado en una altísima medida por el afán de los tres partidos gallegos de maximizar sus beneficios, en términos de apoyo electoral, a costa de las debilidades –reales o supuestas– de sus adversarios a cuenta del tan traído y llevado *Plan Galicia*. Por eso nos limitaremos a exponer algunos datos que demuestran tanto el protagonismo del plan en la dinámica política autonómica como la coyunturalidad de las posiciones partidistas al respecto.

Tras su tradicional retiro de primavera, la Junta de Galicia instaba el 3 de abril al candidato socialista Rodríguez Zapatero a ratificar en su discurso de investidura su compromiso de ejecutar el *Plan Galicia* en los términos en que aquel había sido proyectado, lo que ofrecía una señal inequívoca de cual iba a ser hacia el futuro una de las líneas de fuerza de la Junta y del PP. Pocos días después, mediado abril, el Parlamento de Galicia aprobaba una iniciativa con los votos del PP y del Partido Socialista, y la abstención del BNG, solicitando la anticipación de los plazos y las inversiones previstas en el *Plan*. A finales de ese mismo mes de abril se anunciaba la creación de una Comisión en el seno del Parlamento de Galicia que tendría como principal objetivo el seguimiento de su ejecución por parte del Gobierno del Estado, gobierno que, por boca de su Ministro de Administraciones Públicas, aseguraba, mediado el mes de mayo, que el *Plan* se ejecutaría en su integridad. Aunque comenzado el mes de junio una declaración de la Ministra de Fomento levantaban una polvareda y avivaban las diferencias respecto al *Plan* entre la Junta y el Gobierno, un mes después Manuel Fraga visitaba en la Moncloa a Rodríguez Zapatero, que prometía al Presidente de la Junta el apoyo al *Plan* por parte del Gobierno. Ese acuerdo entre los dos Presidentes encontraría su mejor reflejo en la aprobación unánime por el Congreso de los Diputados, a finales del mes de junio, de una moción en la que se instaba al Gobierno al cumplimiento efectivo del *Plan Galicia*.

Pero la dinámica hasta ahora descrita –bajo la cual latía siempre un *tour de force* entre la Junta y el Gobierno, que lo era también entre el PSOE y el PP en el conjunto del Estado y entre la Junta y la oposición socialista y/o nacionalista en la Comunidad Autónoma gallega– cambió de signo a medida que se fueron conociendo las diversas magnitudes del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Así las cosas, ya antes de iniciarse las vacaciones políticas de agosto, el PP y el BNG comienzan a concretar sus exigencias económicas en relación con la traducción que el adecuado cumplimiento del *Plan* debería tener, según

ellos, en el proyecto presupuestario del Gobierno: el PP exige en la «Comisión de Seguimiento del *Plan Galicia*» que se incluya en el proyecto de Presupuestos una partida de 1.500 millones de euros, partida que el BNG aumenta hasta los 1.800 millones. El acuerdo final de la Comisión, adoptado con el voto en contra del Partido Socialista, cifrará la cantidad exigida en 1.559 millones de euros.

La última fase de este debate sobre la ejecución y el cumplimiento del *Plan*, en la que entrará con fuerza la discusión paralela sobre la existencia o no de compromisos gubernamentales firmes para la realización de algunas de sus obras –de manera muy especial el puerto exterior de La Coruña– conduce finalmente a una situación en la que los desacuerdos los son entre todas las fuerzas políticas gallegas: mientras que el PP y el BNG criticarán como insuficientes la partidas dedicadas a la Comunidad gallega en los Presupuestos del Estado, el PSdeG mantendrá que son los mejores de la historia de Galicia; mientras el PP insistirá en que la parte del *Plan* ejecutada por el anterior gobierno del Partido Popular era muy superior a la ejecutada por el Gobierno socialista, el BNG y el PSdeG sostendrán que todo lo supuestamente ejecutado bajo la presidencia Aznar no era más que pura propaganda; y, en fin, mientras que el PSdeG afirmará ser el garante efectivo del cumplimiento del Plan por parte del Gobierno socialista, el BNG proclamará que es la debilidad del PSdeG frente a Madrid la que explica la ausencia de un auténtico compromiso con el *Plan* por parte del Gobierno del Estado. Como es fácil de apreciar, esas líneas de fractura coinciden de forma milimétrica con las líneas de competencia electoral entre el PP, el PSdeG y el BNG, lo que, lejos de ser una casualidad, constituye, con toda probabilidad, la causa que en última instancia permite explicarlas más allá de la parte de razón que pueda corresponder a cada uno en la defensa de sus respectivas posiciones.

Los partidos gallegos entre dos elecciones

Aunque de esas dos elecciones, unas, las autonómicas gallegas de 2005, no han tenido lugar, es lo cierto que tanto las ya celebradas –las generales del 2004, antes referidas– como las expectativas generadas durante 2004 por las que habrían de celebrarse en 2005 condicionaron la vida interna partidista de las tres principales fuerzas políticas gallegas.

La del *Partido Popular* volvió a estar dominada por la cuestión de la sucesión de Manuel Fraga como candidato a la Presidencia de la Junta. Aunque el presidente reconocía el 18 de julio de 2004 que sólo optaría a un quinto mandato si era preciso «un sacrificio», pasado un mes, el 22 de julio, admitía: «Estoy en forma para cualquier cosa». En todo caso la cuestión sucesoria estuvo ligada durante 2004, de uno u otro modo, a los dos acontecimientos internos más significativos que se produjeron en el Partido Popular: por una parte, a la designación por Manuel Fraga, a principios de septiembre, de dos Vicepresidentes de la Junta, designación que rompía una práctica, la de gobernar sin vicepresidentes, mantenida por Fraga durante sus casi dieciséis años de mandato. La opción final de designar a dos Vicepresidentes mantenía, por lo demás, el equilibrio interno entre los dos principales sectores del Partido Popular: el más urbano y el más apegado a los liderazgos rurales tradicionales. Sería precisamente una parte de ese

sector tradicional, liderado por los presidentes de las diputaciones provinciales de Orense y Lugo, el que protagonizará el segundo de los dos acontecimientos antes citados: la apertura de una grave crisis interna en el Partido Popular, que amenazó con dejar al Gobierno de la Junta en minoría, amenaza ante la que el Presidente respondió recordando que disponía de la facultad de disolución anticipada de la Cámara. El cisma interno, dirigido por el líder orensano del PP y presidente de la diputación de esa provincia, José Baltar, justificado en la defensa de la autonomía provincial en el seno del PP, se abrió a mediados de septiembre y aunque el Presidente de la Junta consiguió cerrarlo con relativa rapidez, su gran impacto en la opinión pública gallega afectó sin duda a uno de los elementos definidores del patrimonio político del que siempre ha venido haciendo gala el Presidente Fraga desde su entrada en la política gallega: la cohesión interna del PP.

El año 2004 fue para el *Partido de los Socialistas de Galicia* un buen año en términos internos, en gran medida como consecuencia de unas expectativas electorales favorables, tanto en lo relativo a las posibilidades de desplazar al Partido Popular del Gobierno de la Junta, como en lo relativo a las probabilidades de que en caso de darse esa alternancia, la alternativa fuera hegemonizada por el candidato socialista. En este contexto ese candidato, Emilio Pérez Touriño, fue proclamado como tal por aclamación en el Congreso del PSdeG-PSOE celebrado a mediados de julio, Congreso que lo eligió también Secretario General del Partido con más del 90% de los votos de los delegados presentes en el mismo. Meses más tarde, en la segunda semana de octubre, el Presidente del Gobierno presentó oficialmente la candidatura de Pérez Touriño a la Presidencia de la Junta con una frase que expresa a la perfección el sentimiento con el entonces afrontaban los socialistas las elecciones autonómicas que, si no hay adelanto, deberán celebrarse en el otoño del año 2005: «Esta vez va en serio», decía Zapatero a los seguidores socialistas.

Ese optimismo contrasta, en fin, con el pesimismo que se instaló en el interior del *Bloque Nacionalista Gallego*, tras sus decepcionantes resultados en las elecciones generales, explicables, según el BNG, por el fuerte impacto electoral de los atentados del 11-M, equiparable, a juicio de los nacionalistas, al impacto que había tenido en su día sobre la opinión pública española la frustrada intentona golpista del 23-F. Esos resultados, que como vimos páginas atrás, eran peores a la vista del claro ascenso socialista, abrieron en el Bloque la crisis que podría denominarse de la pérdida de la hegemonía en la oposición. Perseguido con grandes esfuerzos, el *sorpasso* nacionalista sobre el Partido Socialista se había producido finalmente en las elecciones autonómicas de 1997 (en las que los nacionalistas obtuvieron 18 diputados por 15 de los socialistas), elecciones que tuvieron lugar en el momento más bajo del ciclo socialista. Pero ya en las autonómicas siguientes, en las del 2001, la paridad volvió a presidir la relación entre el PSdeG y el BNG: aunque este último logró una ligerísima ventaja en el número de votos, ambas fuerzas obtuvieron el mismo número de escaños en la Cámara gallega. En este contexto, las elecciones generales de marzo fueron las de la ruptura clara de esa previa paridad. Porque, aunque es cierto, que las generales suelen ser siempre las mejores elecciones para los socialistas gallegos y las peores para los nacionalistas, no lo es menos que la brecha que se abrió entre unos y otros en el 2004 hacía presagiar las grandes dificultades a las que el Bloque tendría que

enfrentarse para volver a colocarse a la cabeza de la oposición en Galicia. Fueron esas dificultades, y la conciencia de que quizá el BNG podría estar abocado a ser una fuerza gregaria del PSdeG en el caso de que la alternancia llegara finalmente a producirse, la que provocó un fuerte malestar interno en el seno del Bloque, cuya manifestación fundamental fue la fuerte batalla mantenida entre la organización y su exlíder y excandidato a la presidencia de la Junta, Xosé Manuel Beiras, a lo largo de todo el mes de julio. Pese a ello, la impresión a finales de 2004 era la de que el nuevo candidato nacionalista, Anxo Quintana, había conseguido consolidar su posición interna en el BNG, a lo que habrían contribuido también algunos sondeos de opinión, como el barómetro de invierno de *La Voz de Galicia*, que pronosticaba una tendencia hacia la convergencia en las respectivas intenciones de voto del BNG y el PSdeG, convergencia derivada de la progresiva caída del segundo y el progresivo aumento del primero.

El comienzo del debate sobre la reforma estatutaria

Las novedades en materia de reforma estatutaria a lo largo del año 2004 han sido pocas. Y ello a pesar del general efecto emulador que han provocado en casi toda España las muy diferentes iniciativas de reforma adoptadas en el País vasco y Cataluña. Es cierto que tanto el Partido Socialista como el Bloque Nacionalista gallego reclamaron a lo largo del año, y en diversas ocasiones, la necesidad de ponerse a trabajar en la reforma estatutaria. Y lo es también que tanto los socialistas como los nacionalistas constituyeron sendas comisiones de expertos encargadas de elaborar anteproyectos de un nuevo Estatuto. Pero pese a ello, y pese a la afirmación generalizada de que la reforma debería llevarse a cabo en un marco general de acuerdo entre las tres grandes fuerzas conformadoras del sistema gallego de partidos, lo cierto es que habrá que esperar a que comience el año 2005 para que los dos grupos de la oposición adopten sendas iniciativas parlamentarias destinadas a la creación de una comisión de reforma del estatuto de Autonomía en el seno de la Cámara gallega.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2004

Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 41

Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 17

Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 17

Composición por Grupos a 31-12-2004: la misma.

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Vicepresidente primero: Alberto Nuñez Feijoo

Vicepresidente segundo: José Manuel Barreiro Fernández

Número de Consejerías: 14

Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública: Jaime Pita Varela

Economía y Hacienda: José Antonio Orza Fernández

Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda: Alberto Nuñez Feijoo

Educación y Ordenación Universitaria: Celso Currás Fernández

Innovación, Industria y Comercio: Juan Rodríguez Yuste

Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural: José Antonio Santiso Miramontes

Cultura, Comunicación Social y Turismo: Jesús Pérez Varela

Sanidad: José Manuel González Álvarez

Pesca y Asuntos Marítimos: Enrique Cesar López Veiga

Justicia, Interior y Administración Local: Jesús Carlos Palmou Lorenzo

Familia, Juventud y Voluntariado: Pilar Milagros Rojo Noguera

Medio Ambiente: José Manuel Barreiro Fernández

Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales: Belén Prado Sanjurjo
Emigración: Aurelio Miras Portugal

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que los apoyan: Partido Popular (41 Diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo

Cambios en el Gobierno

Por Decretos 206 y 207, ambos de 9 de septiembre de 2004, se dispone el nombramiento de Alberto Nuñez Feijoo y José Manuel Barreiro Fernández como Vicepresidentes primero y segundo de la Junta de Galicia (*DOG*, nº 177, de 10 de septiembre).

Por Decretos 201, 202 y 203, todos ellos de 9 de septiembre de 2004, se dispone, respectivamente, el cese de Juan Manuel Diz Guedes, José María Hernández Cochón y María José Cimadevila Cea como Consejeros de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural; Sanidad; y Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales (*DOG* nº 177, de 10 de septiembre).

Por Decretos 208, 209 y 210, todos ellos de 9 de septiembre de 2004, se nombra, respectivamente, a José Antonio Santiso Miramontes, José Manuel González Álvarez y Belén Prado Sanjurjo como Consejeros de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural; Sanidad; y Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales (*DOG* nº 177, de 10 de septiembre).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Proposiciones de ley

Proposición de ley, formulada por el GP del BNG, de reforma parcial de la ley 6/1993, de 11 de mayo, de pesca de Galicia (Rechazada: *BOPG* nº 539, de 7 de abril de 2004).

Proposición de ley, formulada por el GP del BNG, de ordenación agraria de Galicia (Rechazada: *BOPG* n° 533, de 30 de marzo de 2004).

Proposición de ley, formulada por el GP del BNG, de organizaciones interprofesionales agroalimentarias de Galicia (Rechazada).

Proposición de ley, formulada por los Grupos Parlamentarios Popular de Galicia, del BNG y de los socialistas de Galicia, reguladora del recurso de casación en materia de derecho civil de Galicia (ponencia conjunta) (En trámite: debate de toma en consideración en el pleno del día 1 de diciembre de 2004, *Diario de Sesiones* n° 134).

Proposición de ley, formulada en ponencia conjunta por los Grupos Parlamentarios de los socialistas de Galicia, del BNG y Popular de Galicia, sobre parejas de hecho en Galicia (En trámite: debate de toma en consideración en el pleno del día 17 de diciembre de 2003, *BOPG* n° 490. Texto de la proposición: *BOPG* n° 500, de 6 de febrero de 2004).

Proposiciones de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados

Proposiciones de ley, para presentar ante el Congreso, formulada por el GP del BNG, relativa a la modificación de la ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, para atribuir las funciones relativas a la formación e renovación de los catastros inmobiliarios a las Comunidades Autónomas (*BOPG* n° 132, de 3 de junio de 2002. En trámite).

Proposición de ley formulada por el GP del BNG, por iniciativa de Doña Ana Belén Pontón Móndeolo y Don Xosé Francisco Ferreiro Abelleira, para presentar ante el Congreso de los Diputados, del aborto (Rechazada: *BOPG* n° 692, de 22 de diciembre de 2004).

Proposición de ley orgánica para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el GP del BNG, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de navegación marítima y marina mercante (Retirada en el pleno del día 23 de noviembre de 2004 y creación de una ponencia conjunta. *Diario de Sesiones* n° 132).

Proposición de ley orgánica para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el GP Popular de Galicia, de modificación de la ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la tipificación del delito de furtivismo (*BOPG* n° 659, de 28 de octubre de 2004. En trámite).

Proposición de ley orgánica para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el GP del BNG, sobre modificación de la ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, para promover la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los precios de los medicamentos (*BOPG* n° 687, de 16 de diciembre de 2004. En trámite).

Procedimientos de control e impulso político

Debate sobre el estado de la autonomía: comunicación en la que se solicita la comparecencia del Sr. Presidente de la Junta de Galicia, para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 639, de 29 de septiembre de 2004. Pleno del Parlamento de los días 5 y 7 de octubre de 2004. Resoluciones aprobadas: BOPG nº 656, de 25 de octubre de 2004 y nº 661, de 30 de octubre de 2004).

Comunicación de la Junta de Galicia sobre el estudio y la evaluación del gasto farmacéutico (BOPG nº 591, de 19 de junio de 2004. Debate en el Pleno de los días 28 y 29 de junio de 2004. Resoluciones aprobadas: pleno del 29 de junio de 2004).

Declaraciones institucionales

Aprobación por el Pleno de la Cámara, en la reunión de 11 de mayo de 2004, de la Declaración institucional relativa al apoyo a la Marcha Mundial de las Mujeres que se celebró en Vigo los días 22 y 23 de mayo de 2004 (BOPG nº 574, de 28 de mayo de 2004).

Declaración institucional sobre conmemoración del Día contra la violencia de Género (BOPG nº 693, de 23 de diciembre de 2004).

Declaración institucional sobre la Declaración del Milenio, asumida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en la cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, en Nueva York (BOPG nº 693, de 23 de diciembre de 2004).

Planes de la Junta

Plan General de normalización de la lengua gallega (BOPG nº 622, de 7 de septiembre de 2004. Aprobación del Plan y de las resoluciones presentadas en el Pleno de los días 21 y 22 de septiembre. *Diario de Sesiones* nº 120/121)

Acuerdos, Resoluciones o Propuestas de Comisiones especiales

Dictamen sobre la prostitución femenina en Galicia emitido por la Comisión no permanente para la igualdad y para los derechos de las mujeres (Aprobación del dictamen: pleno del día 15 de junio de 2004. BOPG nº 598, de 29 de junio de 2004).

Creación de la Comisión Especial no permanente para realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo del Plan Galicia y del Plan de Dinamización de la Economía de Galicia (BOPG nº 590, de 18 de junio de 2004. Resolución aprobada en la sesión celebrada el 28 de julio de 2004: BOPG nº 610, de 19 de agosto de 2004. Resolución aprobada en la sesión celebrada el 28 de octubre de 2004: BOPG nº 662, de 3 de noviembre de 2004).

Comisión especial no permanente para el estudio, diagnóstico y elaboración del sistema educativo en el medio rural (Creación: mesa de 22 de junio de 2004. Elección: BOPG nº 651, de 19 de octubre de 2004).

Creación de la Comisión no permanente sobre diagnosis y elaboración de propuestas de cara a procurar un plan integral contra los incendios forestales (Entrada de la iniciativa en el registro: 10 de diciembre de 2004).

Comisiones de investigación

Solicitud de creación de una comisión no permanente para investigar las causas del fracaso de la política contra los incendios forestales y las propuestas que se van a hacer para el futuro (BOPG nº 611, de 21 de agosto de 2004. Rechazada: Diputación Permanente de 28 de agosto de 2004. *Diario de Sesiones de la Diputación Permanente* nº 8).

Senadores en representación de la Comunidad Autónoma

Resolución de la presidencia de 9 de marzo sobre la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 523, de 11 de marzo de 2004).

Designación de Doña Corina Porro Martínez, Don Manuel Jaime Cabezas Enríquez y Don Manuel Anxo Quintana González como senadores de la Comunidad Autónoma de Galicia en la VIII legislatura del Senado (BOPG nº 528, de 24 de marzo de 2004. Designación en el pleno del día 30 de marzo de 2004).

Reformas del Reglamento Parlamentario:

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Ninguna

Instituciones Similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Valedor del Pueblo

Informe del Valedor del Pueblo y recomendaciones correspondientes al año 2003 (BOPG nº 563, de 12 de mayo de 2004. Debate en el pleno del día 15 de junio de 2004).

Consejo de Cuentas

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia del año 2002 (Recomendaciones aprobadas por la comisión: *BOPG* n° 557, de 3 de mayo de 2004).

Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia relativo al ejercicio de 2000 (Propuestas de resolución: *BOPG* n° 534, de 31 de marzo de 2004; Debate y votación del dictamen: *BOPG* n° 574, de 28 de mayo de 2004).

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia del año 2003 e Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia correspondiente al ejercicio económico de 2001 (Informe de la ponencia sobre el Informe de fiscalización: *BOPG* n° 683, de 11 de diciembre de 2004).

Consideraciones generales

El año 2004 ha transcurrido con normalidad institucional en el panorama político balear y ha estado marcado por la estabilidad y el asentamiento del gobierno del Partido Popular de la Comunidad Autónoma. El respaldo recibido tras las elecciones celebradas en mayo de 2003 permitió al gobierno popular recuperar el poder perdido en 1999 y emprender la VI Legislatura con la tranquilidad derivada de un horizonte político ausente de agitaciones previsibles. Por otro lado, y contrariamente a lo que hubiese podido predecirse, el resultado de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 en las Islas Baleares (4 diputados del PP –este partido pasa de 5 a 4 diputados– y 4 del PSOE –que pasa de 2 a 4 diputados–), así como el acceso del PSOE al poder central, tampoco ha alterado la firmeza de los cimientos del gobierno popular de la Comunidad.

Esta circunstancia, unida al factor temporal que suele regir las primeras etapas posteriores a procesos electorales (se ha superado poco más de un tercio de la legislatura), ha afectado a la producción legislativa, que no ha sido demasiado apreciable, sobre todo en el plano de la elaboración de normas de rango superior –cabe adelantar que ha sido un año de escasa actividad estrictamente legislativa (sólo 8 Leyes, incluidas la de Presupuestos y la llamada Ley de acompañamiento)–.

En cuanto a la actividad institucional del ejecutivo balear, ha de resaltarse el Acuerdo de 1 de octubre de 2004, por el cual el Consejo de gobierno ha regulado la Comisión Asesora para la Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (popularmente conocida como la Comisión de Expertos), cuya función principal es asesorar al gobierno balear en la elaboración de los informes sectoriales relativos a la reforma del Estatuto de Autonomía. Esta Comisión está integrada por diez vocales externos, nombrados por la Vicepresidenta y Consejera de Relaciones Institucionales entre personas de prestigio reconocido, por la Vicepresidenta del gobierno, que la preside, y por los vocales natos, que son: el Rector de la Universitat de les Illes Balears, el Director General de Proyectos y Coordinación Departamental y la Directora de la Abogacía de la Comunidad Autónoma.

Por último, es menester aludir en estas palabras introductorias, sin perjuicio de lo que a continuación se detallará, que en la Comunidad Autónoma siguen estando en primera fila temas como la ordenación del territorio (cuya función ejecutiva y gestión está atribuida, sin embargo, a los Consejos Insulares desde 2001), el turismo (siempre reincidente por motivos conocidos y objeto de difusión en los medios de comunicación), la educación (presente a causa del desplie-

gue de la Ley orgánica, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación), la función pública (por el interés de profesionalizar la Administración de la Comunidad) o la organización institucional de la Comunidad Autónoma (por la creciente opción de constituir entidades con personalidad jurídica propia que sujetan su actuación al ordenamiento jurídico privado).

Actividad legislativa

La actividad legislativa de la Comunidad de las Illes Balears ha sido más bien escasa y de menor importancia que en años anteriores, debido a dos factores que ya han sido expuestos en el apartado anterior: la tranquilidad derivada del asentamiento político y el aspecto temporal.

Temáticamente, destaca la serie de leyes dedicadas a la creación de Colegios Profesionales (3 leyes: *Ley 2/2004, de 2 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Ingenieros Informáticos*, *Ley 3/2004, de 2 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Informática*, y *Ley 5/2004, de 20 de diciembre, de creación del Colegio Oficial de Guías Turísticas*). Estas Leyes se aprueban de acuerdo con lo que dispone el artículo 11 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Illes Balears, con el fin de dotar a los colectivos referidos de una organización e instrumentos para defender sus intereses y organizar su integración profesional. Las entidades creadas constituyen corporaciones de derecho público con personalidad jurídica propia, que agrupan a los ingenieros informáticos con titulación universitaria o cualquier otra que haya sido homologada, en el primer caso, a los que tienen la titulación universitaria de diplomado en informática o ingeniero técnico en informática o cualquier otra titulación que haya sido homologada, en el segundo, y a los que tienen la habilitación oficial de guía turístico de las Illes Balears, en el tercero. Cabe resaltar que el Consejo Consultivo de las Illes Balears emitió informe desfavorable sobre el proyecto de Ley relativo al colegio oficial de guías turísticos por la exigencia de incorporación previa a dicha entidad para el ejercicio de la profesión de guía turístico (Dictámen 50/2004). En segundo lugar, la *Ley 1/2004, de 19 de febrero, de crédito extraordinario para subvenciones electorales* tiene por objeto atender el importe de las subvenciones que se han de adjudicar a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que concurrieron a las elecciones al Parlamento de las Illes Balears celebradas el 25 de mayo de 2003, con derecho a subvención electoral, según lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de las Islas Baleares. Se concede, así, a los beneficiarios antes mencionados un crédito extraordinario en el estado de gastos por un importe de casi un millón de euros (976.650,50 euros).

De gran trascendencia resulta la *Ley 4/2004, de 2 de abril, de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears*, que deroga la anterior regulación contenida en la Ley 1/1987, de 18 de febrero (modificada por la Ley 8/1991, de 20 de marzo). El nuevo régimen nace con el fin de conseguir el adecuado cumplimiento de las funciones que son encomendadas a la Sindicatura, que se concretan básicamente en la fiscalización externa de la actividad económica del sector público de Baleares,

sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas, a través de la sistematización y regulación detallada de los aspectos relativos a su régimen de funcionamiento. La Ley precisa el ámbito subjetivo de actuación de la Sindicatura de Cuentas, que se extiende, como ya se ha dicho, al sector público balear, integrado por: la Administración de la Comunidad Autónoma, los Consejos Insulares y las entidades que integran la Administración Local, la Universitat de les Illes Balears así como cualquier otro organismo con participación mayoritaria o dominio efectivo de alguna de las entidades antes citadas, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado. La Ley 4/2004 está compuesta por 5 títulos, que versan sobre su naturaleza y ámbito de actuación y funciones, función fiscalizadora, organización, régimen contable y presupuestario y relaciones institucionales.

Tan sólo una de las ocho leyes aprobadas a lo largo de 2004 se destina a la modificación parcial de leyes vigentes: la *Ley 6/2004, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2002, de 21 de junio, de subvenciones*, que surge no sólo con el fin de adecuar la normativa autonómica existente a las exigencias de carácter básico establecidas para el conjunto de las Administraciones Públicas por las Cortes Generales en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, sino también con la intención de aportar una solución más adecuada que la actual regulación autonómica (por ejemplo, en materia de procedimiento de concesión). A su vez, esta reforma viene acompañada de otras modificaciones puntuales, como la que se introduce en la Ley 5/1993, de 5 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears, que acorta el procedimiento de elaboración de las órdenes por las cuales se aprueban las bases reguladoras de subvenciones.

Destacar, por último, que en la Disposición final segunda de la Ley 6/2004 se autoriza al gobierno de las Illes Balears para elaborar, antes del 31 de diciembre de 2005, un texto refundido en esta materia.

Antes de acabar este apartado, es preciso referirse a la *Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública*. Esta Ley, que se enmarca en las conocidas como «leyes de acompañamiento», recoge básicamente aspectos de carácter tributario, de acción administrativa y de función pública. El Título I (Normas Tributarias) se estructura en tres capítulos que contienen varias normas relativas a los tributos cedidos, a los tributos propios y a determinados aspectos del procedimiento de gestión tributaria. Del Título II (Normas de Gestión y acción administrativa), que se divide en seis capítulos que versan sobre la acción administrativa en diversas materias, cabe destacar sobre todo la nueva regulación que se incorpora en materia de patrimonio local de suelo y régimen de enajenación de bienes patrimoniales, y que obliga a la constitución por parte de los consejos insulares y los ayuntamientos de su respectivo patrimonio público local del suelo con el fin de intervenir en el mercado, obtener reservas de suelo y facilitar la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico. El Título III (Normas de la función pública) se divide en dos capítulos que modifican la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de entidades autónomas y empresas públicas y la Ley 2/1989, de 22 de febrero, de función pública, respectivamente. La parte final de la Ley 8/2004 que comentamos se completa con veinte disposiciones adicionales, de las que se deben resaltar: a) aquellas que recogen la

creación de dos entidades de derecho público que se rigen por el ordenamiento privado, una, en materia de medio ambiente con la denominación de «Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental» (Disposición adicional segunda), y, otra, en materia de agricultura y pesca (Disposición adicional octava); b) aquella que prevé la creación del «Fondo de cooperación municipal» (Disposición adicional duodécima); y finalmente, c) aquella por la que se crea el Plan de Estabilidad Laboral 2005-2007 (Disposición adicional decimoctava).

Actividad reglamentaria

Dentro de la producción normativa de mayor interés del Consejo de gobierno de las Illes Balears durante el año 2004, puede destacarse las series de reglamentos dedicados, a) a la estructura organizativa y funcionamiento de la Administración, en materia de turismo, educación no universitaria, función pública, protección civil, sanidad, universidades, deporte y cultura (10 Decretos del gobierno más otros 6 Decretos del Presidente destinados a la organización departamental); b) a la financiación de actuaciones, en el sector de la vivienda, turismo y agrícola-ganadero (3 Decretos); c) al despliegue legislativo e integración normativa, en materia de enseñanza, protección civil, medio ambiente, finanzas y juego (9 Decretos); y, por último, d) a la modificación de disposiciones reglamentarias en vigor, en materia de orden público, contratación e impacto ambiental (3 Decretos). De todo ello se da cuenta a continuación mediante la agrupación sectorial a la que se ha hecho referencia.

Normas de carácter organizativo

Turismo

La regulación de la nueva organización institucional turística balear se encuentra en dos normas aprobadas el 23 de enero de 2004, el Decreto 5/2004, de creación y regulación del Instituto de Estrategia Turística de las Illes Balears, con la denominación abreviada de INESTUR (decreto modificado a finales de año por el Decreto 104/2004, de 23 de diciembre), y el Decreto 6/2004, de reorganización, reestructuración y regulación de la empresa pública encargada de la promoción turística balear, hasta entonces llamada Entidad del Turismo de las Illes Balears (ENTURIB), y ahora denominada, otra vez, Instituto Balear del turismo (IBATUR). El gobierno balear ha constituido y regulado, así, dos empresas públicas, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, cuya actividad se ajusta al ordenamiento jurídico privado: una, destinada básicamente a la consecución de la calidad turística, y, otra, reestructurada, con carácter exclusivo, de cara al fomento de este sector económico tan importante. INESTUR, por un lado, persigue la investigación en favor de la calidad y tecnología de la oferta turística, así como la inversión para la mejora del entorno turístico, por lo que su objeto se desarrollará en tres áreas: Calidad Turística (IQT); Investigación y Tecnologías Turísticas (CITTIB); Inversiones para la Mejora del Entorno Turístico (IMÉT). IBATUR, por otro, se ha reorganizado a fin de potenciar la comercialización de

la oferta turística, así como conseguir prosperar en el mercado nacional e internacional. La creación de ambas empresas públicas había sido previamente autorizada en distintas leyes (INESTUR) a través de la Disposición adicional segunda de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, e IBATUR, mediante la Disposición adicional cuarta de la Ley 10/1987, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAIB para 1988).

Educación no universitaria

Tras el Real Decreto 1876/1997, de 12 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios en materia de educación no universitaria del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, ésta asume competencia en la referida materia desde la perspectiva de la planificación escolar y la construcción y conservación de los edificios. Partiendo de que uno de los principales objetivos del gobierno de las Islas Baleares es la obtención de financiación para adecuar los centros educativos a las necesidades actuales, así como dotarlos de las pertinentes infraestructuras, sobre todo informáticas y de acceso a internet, tras la autorización preceptiva prevista en la Disposición adicional quinta de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, antes citada, mediante el Decreto 4/2004, de 16 de enero, la CAIB ha procedido a la creación y regulación de una empresa pública que ajusta igualmente su actividad al régimen privado, con la denominación de Instituto Balear de Infraestructuras y Servicios Educativos y Culturales (IBISEC), con personalidad jurídica y régimen de financiamiento propio, al efecto de hacer efectiva la calidad en la enseñanza en los términos señalados.

Función Pública

Con objeto de mejorar la profesionalización de los empleados públicos, mediante el Decreto 105/2004, de 23 de diciembre, se ha regulado el régimen jurídico y la organización de la Escuela Balear de Administración Pública, entidad autónoma cuya creación también fue autorizada por la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, antes citada (Disposición adicional tercera). Con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y adscrita a la Consejería de Interior, esta Escuela nace con la intención de aglutinar toda la acción formativa que afecta a los funcionarios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, así como de gestionar los procesos de selección y promoción del personal al servicio de la Administración de la Comunidad. Se trata, por tanto, de otra norma de organización de entes institucionales, sin perjuicio de que en este caso, a diferencia de los anteriores, la actividad de la entidad creada se ajusta fundamentalmente al Derecho público.

Protección civil

La protección civil, en particular, la gestión de emergencias dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, se ha visto afectada por el Decreto 95/2004, de

19 de noviembre, de constitución de la sociedad anónima Gestión de Emergencias de las Illes Balears, SA, adscrita a la Consejería de Interior, con un capital de 60.102,21 euros, suscrito y desembolsado íntegramente por el gobierno de las Illes Balears. Los Estatutos Sociales que han de regir esta sociedad privada de titularidad pública se han adjuntado como Anexo al Decreto 95/2004.

Sanidad

La organización de la Administración sanitaria de las Illes Balears también ha merecido la atención del gobierno autonómico mediante la aprobación del Decreto 88/2004, de 22 de octubre, que tiene por objeto regular el régimen jurídico, las incompatibilidades, la estructura y la situación administrativa del Defensor de los Usuarios del Sistema Sanitario Público, en desarrollo de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 5/2003, de 4 de abril, de Salud de las Illes Balears. El Defensor de los Usuarios es un órgano de la Administración sanitaria balear, que desarrolla sus funciones con plena autonomía funcional, encargado de la defensa de los derechos reconocidos en la Ley 5/2003, de 4 de abril, antes citada, correspondiéndole tramitar y constatar las quejas que se hayan admitido, así como también la formulación de propuestas, sugerencias o recomendaciones en cuestiones relativas a los derechos de los usuarios del Sistema Sanitario Público.

Universidades

La aprobación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y de la Ley autonómica 2/2003, de 20 de marzo, de organización institucional del sistema universitario de las Illes Balears, está en la base de la aprobación de una norma reglamentaria de contenido organizativo en la materia: el Decreto 50/2004, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de las Illes Balears, configurado como instrumento de conexión entre la sociedad y la universidad, de entre cuyas funciones cabe destacar el control de la calidad de los servicios, la eficacia de la gestión administrativa, la planificación estratégica y la financiación de la Universidad. En los 11 artículos que componen el Decreto se han regulado cuestiones como el funcionamiento del Consejo Social, en comisiones o en pleno, las funciones de sus miembros (presidente, consejeros y secretaría), así como el procedimiento de adopción de acuerdos y de levantamiento de actas.

Deporte

Con objeto de impulsar el deporte, de fomentar la colaboración entre las federaciones y la Administración así como de conseguir la democratización en el funcionamiento interno de las federaciones, fue aprobado el Decreto 33/2004, de 2 de abril, de regulación de federaciones deportivas de las Illes Balears. La nueva norma organizativa introduce criterios para la distribución de los assembleistas de las federaciones entre las islas, exige ciertos requisitos para la formación de los

árbitros, incrementa la potestad disciplinaria de las federaciones, introduce novedades en la tramitación de licencias, perfecciona del sistema de voto por correo y aporta un nuevo sentido del concepto de deporte, que comprende también la simple práctica deportiva.

Cultura

Con la trascendencia social que es propia de la materia, el Decreto 76/2004, de 3 de septiembre (modificado por el Decreto 91/2004, de 29 de octubre), establece la reforma de los Estatutos del Instituto de Estudios Baleáricos, como consecuencia de la polémica separación, por acuerdo del Consejo de gobierno de 25 de junio de 2004, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears del Instituto Ramón Llull –ente creado para promocionar la cultura catalana, según convenio suscrito en 1983 entre los consejeros de cultura de los gobiernos de Baleares, Cataluña y Valencia–. El Decreto se ha aprobado con el objetivo de poder afrontar los nuevos retos aparecidos y acentuados tras la nueva situación: necesidad de llevar a término una eficaz promoción en el exterior de la cultura de las Illes Balears, de impulsar la realización de estudios de la lengua catalana y de las modalidades de cada una de las Islas, así como de mejorar la coordinación con las entidades culturales de las Illes Balears, con una mayor participación de las reales académicas de las Islas. Tras la nueva regulación quedan derogados el Decreto 95/1986, de 6 de noviembre, y el Decreto 24/1990, de 8 de marzo. Por otra parte, aunque también en el marco de desarrollo cultural, en concreto, de impulso de la Euroregión Pirineo-Mediterránea, mediante el Decreto 100/2004, de 17 de diciembre, se creó el cargo de Comisionado para la Euroregión, adscrito a la Presidencia, al cual le corresponde el ejercicio de las funciones inherentes a la Euroregión, de acuerdo con las directrices fijadas por el gobierno de las Illes Balears.

Decretos del Presidente de carácter organizativo

También con rango reglamentario, el Presidente ha aprobado cinco Decretos de reestructuración departamental, que detallaremos a continuación, y uno por el que se regula el régimen de suplencias de los consejeros, en caso de ausencia, enfermedad o cualquier otro motivo que temporalmente les impida el ejercicio de sus cargos (Decreto 5/2004, de 23 de enero).

En primer lugar, mediante el Decreto 1/2004, de 2 de enero, se ha establecido la nueva estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia y Deportes. Destacar que a la nueva Dirección General de Servicios Sociales se le atribuye el ejercicio de las funciones que hasta ahora tenía atribuidas la antes denominada Dirección General de Planificación y Ordenación Social, así como el ejercicio de las funciones relativas a las competencias que hasta ahora tenía atribuidas el Instituto Balear de Asuntos Sociales (IBAS) que no se han transferido, de acuerdo con lo que dispone la Ley 14/2001, de 29 de octubre, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de servicios sociales y seguridad social (modificada por la Ley 6/2003, de 8 de julio) y la Ley 10/2003, de 22 de diciem-

bre, de medidas tributarias y administrativas, pues con efectos de 1 de enero de 2004 se extingue la personalidad jurídica del IBAS. En segundo lugar, mediante el Decreto 23/2004, de 30 de julio, se modifica el Decreto 32/2003, de 26 de noviembre, al efecto de integrar dentro de la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación los siguientes órganos: la Intervención General de la Comunidad Autónoma, la Junta Superior de Hacienda de las Illes Balears, las Recaudaciones de Zona y el Departamento Tributario. En tercer lugar, el Decreto 25/2004, de 10 de septiembre, establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Trabajo y Formación. Se mantiene el Servicio de Ocupación de las Illes Balears y se añade el Centro de Estudios y Programas Laborales de las Illes Balears. En cuarto lugar, el Decreto 26/2004, de 21 de septiembre, establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura. Finalmente, mediante el Decreto 29/2004, de 13 de octubre, se modifica el Decreto 27/2003, de 26 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Vicepresidencia y la Consejería de Relaciones Institucionales, al efecto de adscribir el Archivo Administrativo General a la Secretaría General de la citada Consejería.

Financiación de actuaciones

Vivienda

Con objeto de impulsar la rehabilitación de viviendas, fue aprobado el Decreto 73/2004, de 30 de julio, por el cual se establecen y regulan la concesión de ayudas para fomentar el arrendamiento de viviendas rehabilitadas y la adaptación o eliminación de barreras arquitectónicas en edificios y viviendas destinadas a domicilio habitual y permanente de personas con discapacidad. El Decreto concreta también el procedimiento de tramitación y abono de las ayudas establecidas en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 (modificado por el Real Decreto 172/2004, de 23 de julio, por el que se crean nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas). Se determinan, pues, cuatro tipos de ayudas: Ayudas a los arrendatarios de viviendas (Título II), Ayudas complementarias (se entiende a la ayuda estatal) a la rehabilitación de viviendas con destino arrendamiento (Título III), Ayudas a la adquisición de viviendas existentes con destino arrendamiento (Título IV) y Ayudas para la mejora de la accesibilidad en edificios y viviendas (Título V). Asimismo se adjuntan al Decreto tres Anexos en los que se determina la documentación a presentar con cada una de las solicitudes de ayuda.

Turismo

También para abordar otro problema de importante trascendencia económica en las Islas Baleares, que se conoce como estacionalidad turística, el gobierno autonómico ha aprobado el Decreto 13/2004, de 6 de febrero, por el que se regula su participación en la financiación de proyectos destinados a paliar esta situa-

ción estructural, mediante la suscripción de convenios con entidades financieras con el fin crear nuevas infraestructuras y mejorar las ya existentes.

Sector agrícola-ganadero

En sentido semejante se desenvuelve también el Decreto 18/2004, de 27 de febrero, por el cual se modifica el anterior Decreto 163/2003, de 12 de septiembre, de regulación de obtención de financiación externa con objeto de superar la crisis que afecta a los sectores agrícola y ganadero. Mediante el Decreto 18/2004 el gobierno autonómico ha ampliado los regímenes de ayuda en estos sectores, bien a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, bien en el marco de la Política Agrícola Común, bien a cargo de la Consejería de Agricultura y Pesca.

Despliegue legislativo e integración normativa

Enseñanza

La enseñanza no universitaria, así como la enseñanza de la lengua catalana, ha merecido el interés del Gobierno de la Comunidad balear mediante la aprobación de cuatro normas reglamentarias: a) el Decreto 56/2004, de 18 de junio, de ordenación general de las enseñanzas de la Educación Infantil, de la Primaria y de la Secundaria, que se dicta de acuerdo con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). Se opta por una educación de calidad en el marco de los compromisos adoptados en la Unión Europea, que tiene en cuenta el incremento de la población escolar procedente de la inmigración; se establecen los principios generales que han de regir las enseñanzas referida; y se regulan varios aspectos técnicos y culturales (tecnologías de la información, enseñanza de lenguas extranjeras, sociedad y religión, autonomía de los centros...). b) En particular para la educación primaria ha sido aprobado el Decreto 92/2004, de 29 de octubre, que establece el currículum de acuerdo con lo que determina la disposición final novena de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, antes citada. Constituye este Decreto el despliegue normativo para la educación primaria de lo que dispone el artículo octavo de la mencionada Ley e integra lo que establece el Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, regulador de la ordenación general y las enseñanzas comunes de la educación primaria. Se determina, así, el conjunto de objetivos, contenidos, criterios de evaluación y orientaciones metodológicas que tienen que guiar la práctica educativa en este nivel en las siguientes áreas de educación: Ciencias, geografía e historia; Educación artística; Educación física; Lengua catalana; Lengua castellana; Lengua extranjera; Matemáticas; Sociedad, cultura y religión. c) En sentido semejante se ha aprobado el Decreto 97/2004, de 26 de noviembre, por el cual se fija el currículum de la educación infantil, de acuerdo con lo que determina en este caso el Real Decreto 829/2003, de 27 de junio, regulador de la ordenación general y las enseñanzas comunes de este nivel, el cual se divide en las siguientes áreas de educación: Conocimiento y control de su propio cuerpo y la autonomía personal; la convi-

vencia con los demás y el descubrimiento del entorno; el desarrollo del lenguaje y de las habilidades comunicativas; la representación numérica; la expresión artística y la creatividad. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el desarrollo reglamentario de la LOCE al que se ha hecho referencia ha sido realizado sin tener en cuenta el Real Decreto 1318/2004 por el que se derogó el Real Decreto 872/2003 sobre el calendario de aplicación de la ordenación del sistema educativo. d) Finalmente, con referencia a la enseñanza de la lengua catalana al margen de los estudios reglados de catalán, se ha aprobado el Decreto 80/2004, de 10 de septiembre, sobre evaluación y certificación de conocimientos, norma que incorpora un nuevo marco normativo de cara a afrontar los cambios sociolingüísticos sucedidos en las Illes Balears desde la aprobación de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística, sobre la base de las modificaciones legislativas que han afectado al tratamiento jurídico de la lengua catalana, así como de la experiencia acumulada en casi quince años de evaluación de conocimientos lingüísticos por medio de las pruebas de los certificados de la Junta Evaluadora de Catalán. Esta Junta pasa ahora a denominarse Comisión Consultiva de Evaluación del Catalán, quedando por tanto derogado el Decreto 62/1989, de 8 de junio, que la creó, así como la Orden de 12 de noviembre de 2002, sobre el Tribunal Permanente del Certificado A.

Protección civil

Con objeto de mejorar los servicios de emergencia que presta la Administración autonómica fue aprobado el Decreto 8/2004, de 23 de enero, en desarrollo del sistema previsto en la Ley balear 2/1988, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias. Además de crear un Registro de Servicios en el que se recogen todos aquellos servicios que han sido calificados en la citada Ley como esenciales, se impulsa la celebración de acuerdos de colaboración entre la Administración y los servicios esenciales de emergencias, y se regula la utilización del número de teléfono único europeo, 112. Se hace referencia también a la «Autoprotección», entendida como la obligación de las empresas y titulares de centros con posibilidad de entrañar riesgos de adoptar las medidas y cauciones necesarias para evitar eventuales situaciones de emergencia. Asimismo se prevé un decálogo de derechos y obligaciones de las empresas y trabajadores, así como la existencia de comités técnicos.

Medio ambiente

También en desarrollo de Ley previa, en particular, del artículo 33 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, el Consejo de gobierno ha aprobado dos normas de carácter reglamentario: a) el Decreto 71/2004, de 9 de julio, que además de regular y declarar las especies objeto de caza y pesca fluvial en las Illes Balears, establece las normas para su protección, concretando las especificidades de las islas en relación a las especies afectadas, procedimientos masivos y épocas de celo, reproducción y cría. El Decreto consta de tres anexos relativos a especies cinegéticas,

especies objeto de caza fluvial y relación de procedimientos prohibidos para la captura de animales. Incluye igualmente las previsiones necesarias para hacer posible la captura en pequeñas cantidades de aves migratorias no catalogadas, siempre que concurren ciertas condiciones (durante su trayecto de retorno a los lugares de cría, en lugares tradicionales y condiciones estrictamente controladas y de forma selectiva), de acuerdo con la previsiones de la Disposición adicional octava de la Ley 4/1989, antes citada, en la redacción dada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Y b) el Decreto 72/2004, de 16 de julio, con doble objeto: por un lado, regular el contenido, el procedimiento de aprobación, los efectos y el seguimiento de los Planes Técnicos de Caza, o Planes de Aprovechamiento Cinegético, en el ámbito de las Illes Balears, y, por otro, regular la declaración y gestión de los Refugios de Caza. Con la entrada en vigor del Decreto 72/2004 queda derogada la Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de 30 de junio de 1993, relativa al procedimiento para la aprobación de los Planes Técnicos de Caza en los terrenos vedados, cuya duración máxima estaba prevista para un plazo de diez años.

Finanzas

Determinados aspectos de la Ley 1/1986, de 5 de febrero, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma han sido desarrollados por el Decreto 75/2004, de 27 de agosto, que simplifica y agrupa las distintas normativas en materia económico-financiera de la Comunidad y recoge, por primera vez, las especialidades organizativas del Servicio de Salud de las Illes Balears previstas en la Ley autonómica 5/2003, de 4 de abril, de Salud. Cabe destacar, entre las innovaciones implantadas, la asunción, en materia de subvenciones, de las novedades introducidas por la Ley 5/2002, de 21 de junio, de subvenciones de las Illes Balears; la asunción de las obligaciones establecidas para las comunidades autónomas en la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, y en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y la designación de la Intervención General como órgano responsable del envío de la información prevista en esta materia. Tras la promulgación del Decreto 75/2004 queda expresamente derogado el Decreto 77/2001, de 1 de junio, de desarrollo de determinados aspectos de la Ley de finanzas y de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Juego

El juego también ha merecido la atención del gobierno de la Comunidad mediante la aprobación del Decreto 84/2004, de 1 de octubre, que integra y unifica en un solo cuerpo reglamentario la normativa existente en materia de salones de juego, por lo que se deja sin aplicación, en el ámbito de la comunidad autónoma balear, la normativa estatal (Real Decreto 2110/1998, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, y Anexo VI del Real De-

creto 877/1987, que prevé el Reglamento de Policía de Salones), y se deroga el régimen jurídico previsto en la normativa autonómica (Decreto 132/2001, de Medidas Reguladoras en materia de juego, y Decreto 150/2002, de Normas Complementarias en materia de Juego). Debe destacarse la autorización de los salones mixtos de juego, que permiten la explotación diferenciada, pero en un solo salón, de máquinas de tipo A, a las que pueden acceder los menores de edad, y máquinas de tipo B, exclusivas para adultos.

Modificación de disposiciones reglamentarias en vigor

Son tres los sectores de mayor interés que se han visto afectados por normas reglamentarias de modificación de disposiciones en vigor: a) *Orden público*, mediante el Decreto 69/2004, de 9 de julio, por el que se ha incorporado la especialidad de la policía turística, que sustituirá a los policías o auxiliares de temporada, lo que obliga a modificar la regulación de la selección y promoción de los policías locales prevista en el Decreto 147/2001, así como también la relativa a la organización, uniformidad e ingreso prevista en el Decreto 70/1989, en el Decreto 71/1989 y en el Decreto 72/1989. La figura de la policía turística nace a partir de la de policía de temporada con una formación mayor y más adaptada a la realidad socioeconómica de las Illes Balears, con el fin no sólo de ofrecer un mejor servicio a los residentes y a los turistas sino también de contribuir a que las Illes Balears sean un destino turístico más seguro. b) *Contratación*, mediante el Decreto 39/2004, de 23 de abril, por el que se modifica el Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, sobre contratación de la Comunidad, en el sentido de delimitar los órganos competentes en materia de autorización y disposición de gastos, de acuerdo con lo que establece el artículo 8 de la Ley 9/2003, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la CAIB para el año 2004. Y c) *Impacto ambiental*; en este caso, el Decreto 85/2004, de 1 de octubre, modifica el Anexo I del Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental, al efecto de: i) sustituir el plazo de dos meses establecido para la redacción del Dictamen de Impacto Ambiental por parte del Comité de Evaluaciones de Impacto Ambiental por un plazo de tres meses –apartado 8.1–; ii) introducir en la tramitación del procedimiento regulado en en apartado 8 los nuevos criterios adoptados por la Comisión Balear de Medio Ambiente; iii) determinar el contenido del Dictamen de Impacto Ambiental; y iv) de regular los Informes de Servicios.

Consejos Insulares

No podemos hacer aquí un resumen de la política que han llevado a cabo los tres Consejos Insulares (Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera), pero sí que conviene brevemente destacar la aprobación definitiva por parte del Consejo Insular de Mallorca, en sesión celebrada en fecha 13 de diciembre de 2004, del *Plan Territorial de Mallorca*. Se trata de una norma que se venía tramitando desde hace años y que tiene una enorme importancia, pues aspira a ser una regulación global e integral del territorio insular –es decir, no sectorial–, en desarro-

llo de las Directrices de Ordenación Territorial (Ley 6/1999, de 3 de abril). El Plan constituye, en definitiva, el instrumento general de territorio de la isla de Mallorca y de sus islotes y aguas interiores, correspondiéndole la ordenación de todo aquello que, trascendiendo el ámbito estrictamente municipal, se refiera a los asentamientos humanos, a las actividades y a los usos que se lleven a cabo sobre el territorio, a la creación de servicios comunes para los municipios y a las medidas para mejorar la calidad de vida y protección del medio ambiente. El Plan además vincula a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal en todos aquellos aspectos en que sea predominante el interés público de carácter supralocal.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea legislativa por grupos parlamentarios

Total diputados: 59

Presidente: Pere Rotger Llabrés

Composición por Grupos Parlamentarios:

Polpular: 30

Socialista: 19

PSM-Entesa Nacionalista: 4

Esquerra Unida i els Verds: 3

Mixto: 3

Estructura del gobierno

Presidente: Jaume Matas Palou

Vicepresidenta y Consejera de Relaciones Institucionales: María Rosa Estarás Ferragut

Consejería de Turismo: Joan Flaquer Riutort

Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes: Margarita Isabel Cabrer González

Consejería de Medio Ambiente: Jaume Font Barceló

Consejería de Interior: José María Rodríguez Barberá

Consejería de Economía, Hacienda e Innovación: Lluís Àngel Ramis de Ayreflor Cardell

Consejería de Comercio, Industria y Energía: José Juan Cardona

Consejería de Trabajo y Formación: Cristóbal Huguet Sintés

Consejería de Educación y Cultura: Francisco Jesús Fiol Amengual

Consejería de Agricultura y Pesca: Margalida Moner Tugores

Consejería de Salud y Consumo: Ana María Castillo Ferrer

Consejería de Presidencia y Deportes: María Rosa Puig Oliver

Tipo de gobierno

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 30 Diputados

Composición del Consejo de gobierno: homogéneo (PP)

Debates y resoluciones parlamentarias

Proposiciones de Ley

presentadas: 5

aprobadas: ninguna

retiradas: 1

pendientes: 4

De comercialización de estancias turísticas en viviendas

De protección del medio nocturno de las Illes Balears

De servicios sociales

Relativa a la modificación de la Ley 18/2001, de 19 de diciembre, de parejas estables

Proposiciones no de Ley en Pleno

presentadas: 55

aprobadas: 16

retiradas: 4

rechazadas: 4

pendientes: 31

Proposiciones no de Ley en Comisión

presentadas: 67

aprobadas: 18

retiradas: 4

rechazadas: 17

pendientes: 18

Interpelaciones

presentadas: 35

cumplidas: 23

retiradas: 3

pendientes: 9

Proyectos de Ley pendientes de aprobación: 3

Sobre drogodependencias i otras adicciones

De cooperación al desarrollo

Para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO)

Reformas del Reglamento Parlamentario

No ha habido

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo*Sindicatura de Cuentas*

Este año se ha aprobado la Ley 4/2004, de 2 de abril, de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears.

Consejo Económico y Social

Informe 4/2004: El sistema estadístico de las Islas Baleares.

Informe 3/2004: Comportamiento de la productividad y la competitividad en las Islas Baleares.

Informe 2/2004: Normas sociales de las Islas Baleares.

Informe 1/2004: Negociación colectiva en las Islas Baleares

S1/2004: Documento de Sugerencias sobre la situación socioeconómica y laboral de las Islas Baleares

Consejo Consultivo

El Consejo de gobierno, en la sesión del 11 de junio de 2004, designó a los 4 miembros del Consejo consultivo que le corresponde designar: Sr. Joan Oliver Araujo, Sr. Pedro A. Aguiló Monjo, Sr. Rafael Perea Mezquida y Sr. Enrique Vicent Martí (Decreto del Presidente 16/2004, de 11 de junio). Posteriormente, mediante el Decreto del Presidente 24/2004, de 5 de agosto de 2004, se nombró presidente del Consejo Consultivo al Sr. Miquel Coll i Carreras.

Cabe destacar que durante el año 2004 el Consejo Consultivo ha emitido 206 dictámenes.

Rasgos Generales

La absoluta normalidad en el funcionamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma (Parlamento, Gobierno y Administración) ha sido la nota dominante y característica de 2004, circunstancia que ensancha, un año más, el dilatado período de estabilidad política y paz social cuya iniciación puede fijarse en 1993 y que se ha robustecido tras la experiencia de los gobiernos del Partido Popular (PP). Resulta innegable la progresiva consolidación de las instituciones de autogobierno, a la que ha contribuido la estabilidad política disfrutada. Estabilidad institucional que propicia y se beneficia, simultáneamente, del dinamismo de una sociedad civil extraordinariamente emprendedora que ha situado a la Comunidad Autónoma en unos niveles de bienestar económico notables, como revelan todos los indicadores correspondientes.

El clima de normalidad no ha sido, sin embargo, ajeno a acontecimientos externos, a la evolución y cambios producidos en la política nacional, así como al notable grado de crispación de la vida política partidaria. En primer lugar, el extraordinario impacto en la sociedad riojana del terrible magnicidio terrorista perpetrado el 11 de marzo, en Madrid, que tuvo como respuesta la mayor manifestación ciudadana jamás antes realizada en Logroño, en apoyo de las víctimas y en defensa de los valores democráticos asumidos por nuestra Constitución. La indignación de las primeras horas ante la creencia de que se trataba de un nuevo atentado de ETA, se convirtió en perplejidad y temor ante la confirmación policial de la autoría islamista, así como en reacciones minoritarias de protesta ante la Delegación del Gobierno, por la política informativa del Gobierno en las vísperas de la jornada electoral del 14 de marzo. Protestas y manifestaciones de líderes de la oposición que motivaron la apertura por el Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de diligencias previas, que finalmente quedaron sobreesídas.

Incidencia destacable, también, del cambio político producido en el Gobierno de la nación, tras la referida jornada electoral del 14 de marzo, con el inesperado triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del relevo en la Presidencia del Gobierno, que supone la pérdida de la sintonía o identidad política existente desde hacía ocho años entre el Gobierno regional y el Gobierno de la nación. Desde La Rioja, nada hacía presagiar este cambio, pues en las referidas elecciones generales, el Partido Popular (PP), confirmando todos los pronósticos, resultó una vez más claro vencedor de los comicios. No obstante, el análisis de los datos concretos obtenidos en La Rioja permite advertir cambios significativos respecto a anteriores contiendas que, sin empañar para nada el referido

triumfo del PP en esta Comunidad Autónoma, explican el cambio general producido en el resto del Estado, en definitiva, el cambio de tendencia política.

Conviene, pues, analizar brevemente estos resultados electorales y su comparación con los de anteriores procesos, así como los posteriores del Parlamento Europeo, que han confirmado la hegemonía del PP. Con carácter previo conviene recordar que La Rioja es, por su dimensión territorial, la Comunidad Autónoma con menor población (293.553 habitantes, según el censo de población cerrado a 1 de enero de 2004), si bien su crecimiento es continuado en los últimos años y con un porcentaje medio de población inmigrante en torno al 10%.

En relación con las elecciones generales de marzo de 2004 ha de destacarse la alta participación, pues de un censo de 234.778 electores (4.267 electores más que en 2000), concurren a las urnas 186.545 (esto es, un 79,45%), de los que 185.099 fueron votos válidos y 1.446 nulos; votaron en blanco 3.827 electores. El PP obtuvo 92.441 votos, lo que representa el 49,55% (91.810, en las generales de 2000, esto es, aumentó su techo electoral anterior en 631 votos-; el Partido Socialista de La Rioja (PSR-PSOE), 81.390 votos, lo que representa el 43,63% (59.171, en 2000, esto es más de 22.219 votos-; Izquierda Unida (IU), 5.115 votos, lo que representa 2,74% (6.830, en 2000, esto es 1715 votos menos).

Estos resultados muestran la fortaleza de fondo e indiscutible del PP en La Rioja, pero también el significativo crecimiento del PSR-PSOE, que ha de enmarcarse en el vuelvo electoral ocurrido en el conjunto del Estado y en particular, en algunas Comunidades Autónomas. Aunque los resultados no sean comparables, el ascenso del PSR-PSOE ya se advirtió en las elecciones autonómicas de 2003, en las que el PP obtuvo 84.533 votos; el PSOE, 66.410 votos; el Partido Riojano (PR), 11.842 votos e IU, 4.729 votos. Adviértase, que la no concurrencia del PR a las elecciones generales permite suponer que sus votos han beneficiado algo más al PSR-PSOE que al PP, pues, el crecimiento de ambos -15.000 y 8.000 votos, respectivamente- debe explicarse, sobre todo, por la mayor participación electoral, pero también, por la no concurrencia del PR. Por lo demás, esa alta participación ha amortiguado la caída en picado de IU en las anteriores elecciones (15.530, en 1996; 6.830, en 2000; 4.729, en las autonómicas de 2003 y los referidos 5.115, en las generales de 2004).

La referida fortaleza electoral del PP, ha quedado, una vez más, confirmada por los resultados parciales que ha obtenido, en La Rioja, dicho partido, en las elecciones al Parlamento Europeo, de mayo de 2004, por más que, en el conjunto del Estado, las haya ganado el PSOE. Sobre un censo de 235.374 electores, el número de votantes ha sido 126.819 (nulos 446 votos y 932 en blanco). De ellos el PP ha obtenido 65.711 y el PSR-PSOE 56.261 e IU 2.635 votos.

Resultados electorales que han propiciado el cambio de color político en el Gobierno de la nación y han alterado, como queda señalado, la afinidad y sintonía políticas existentes con anterioridad. Ello explica que, tras los primeros momentos, marcados por la cierta sorpresa y desconcierto del PP y del Gobierno regional, ante lo inesperado del cambio, se haya asentado -desde la lealtad institucional, como ha proclamado el Presidente de La Rioja- un nuevo clima y un lenguaje más reivindicativo y más firme en términos políticos respecto del Gobierno de la na-

ción, tanto en lo que se refiere a la defensa de los intereses específicos de La Rioja, como en la defensa del modelo territorial del Estado, cuya modificación (reforma constitucional y estatutarias anunciadas), en modo alguno puede suponer –ha dicho el Presidente regional– situaciones de agravio para La Rioja respecto de las demás Comunidades Autónomas, en particular, de las limítrofes.

Nuevo clima de relación entre el Gobierno de la nación y el Gobierno regional, que ha tenido como principal consecuencia, el cambio, e inversión, de las respectivas posiciones mantenidas con anterioridad, tanto por el PP como por el PSR-PSOE, respecto de las actuaciones y decisiones del Gobierno de la nación, sobre muy diversos asuntos que afectan a los intereses de La Rioja, que ahora se contemplan de manera diferente y casi siempre contrapuesta (el empleo, la vivienda, las infraestructuras, la sanidad, la educación, la política agrícola, la gestión del agua, etc.). En este contexto, ha de enmarcarse, por ejemplo, la inasistencia del Consejero de Salud a las reuniones de la Conferencia sectorial de Sanidad convocadas por la ministra competente, postura compartida con el resto de Consejeros de gobiernos regionales del PP. O la defensa, también conjunta, de los criterios establecidos por el anterior Gobierno popular respecto a los plazos y forma de aplicación de la Ley de calidad del sistema educativo, frente a la paralización decidida por el nuevo gobierno socialista, en espera de su reforma, razón por la que junto a otras Comunidades Autónomas gobernadas por el PP se ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, que modifica el anterior Real Decreto 827/2003 que estableció el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo implantado por la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación.

Desde la lealtad institucional prometida, sería injusto, sin embargo, no mencionar las esperanzadoras expectativas abiertas a raíz de la convocatoria de la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, sólo un primer paso, pero muy importante, como vía para encauzar de manera plural la extraordinaria complejidad de nuestra organización territorial, que en modo alguno debe afectar a la igualdad de las condiciones de vida de los riojanos. Asimismo, en el marco de la normal lealtad institucional, el Presidente del Gobierno de la nación, en la reunión celebrada con el Presidente de La Rioja, en julio, manifestó su apoyo económico –en el marco de un gran pacto que impulse la modernización de La Rioja– a la creación de un centro de investigación del español en San Millán de la Cogolla, lugar emblemático para la lengua, declarado Patrimonio de la Humanidad y sede de la Fundación San Millán, que auspicia los encuentros, en dicha sede, de las Academias de la Lengua española. Dicho proyecto en modo alguno debe considerarse incompatible con la propuesta de Cantabria –también respaldada por el Sr. Rodríguez Zapatero– de crear en las instalaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, un gran centro de estudio del castellano.

Pero con independencia de esa lealtad y buen hacer general, debe destacarse, como factor a subsanar, el extraordinario grado de crispación existente entre los partidos políticos regionales, trasunto de la existente en el ámbito estatal, propiciado por el lenguaje habitualmente bronco, la descalificación sistemática del contrario, sin atender a las razones que asisten a unos o a otros. Este comportamiento que felizmente no rebasa el reducto de la vida partidaria sin afectar a la sociedad,

en nada favorece la convivencia, el sosiego, el respeto y la creación sosegada de una opinión pública ciudadana.

Al margen de las declaraciones encontradas de los respectivos líderes de los partidos políticos recogidas por diversos medios de comunicación, la manifestación más palmaria de este nuevo contexto y clima políticos es perceptible, por ejemplo, en el contenido de las propuestas de resolución aprobadas con ocasión del Debate parlamentario sobre el estado político de la Región, celebrado los días 9 y 10 de septiembre de 2004 (BO Parlamento, Serie B, núm. 88, 24 septiembre de 2004). De las 41 aprobadas, 31 tienen como destinatario último al Gobierno de la nación («solicitar al Gobierno de la nación», «instar al Gobierno de La Rioja para que solicite al Gobierno de la nación...») y encierran reivindicaciones, fundamentalmente económicas, a incluir en los Presupuestos Generales del Estado, para atender muy diversas necesidades regionales: la sanidad (financiación complementaria para el hospital San Millán-San Pedro; del gasto sanitario, y en particular, del farmacéutico-; la promoción y formación para el empleo; la aplicación de la legislación de menores; infraestructuras de comunicaciones (ferrocarriles, carreteras, liberalización de la Autopista A-68, accesos a Logroño-; obras hidráulicas (regadío o embalses-; medio ambiente; educación; cultura, justicia; seguridad ciudadana, etc.

En este sentido, es particularmente sintomática la propuesta de resolución núm. 35, por la que se solicita del Gobierno de la nación 17'5 millones de euros, en aplicación del art. 46 EAR, como compensación por los desequilibrios derivados del efecto frontera con los Territorios Históricos y la Comunidad Foral de Navarra. Si con anterioridad el Gobierno regional había defendido (Diario *La Rioja*, 5 de abril de 2004), frente a la reiterada insistencia de la oposición parlamentaria, que ya había existido una compensación única y definitiva por dicho efecto negativo, (materializada en la dotación, aprobada por el Consejo de Ministros en el 2002, de 21.035.420 euros, destinada a la construcción del Palacio de Congresos) y que ya no existe agravio fiscal (por la anulación de las llamadas «vacaciones fiscales» por el Tribunal de Justicia de la UE), ahora, el grupo parlamentario del PP hace suyos los planteamientos de los demás grupos para reactivar la virtualidad de dicho precepto estatutario.

Otra manifestación del clima enrarecido de las relaciones entre los dos partidos mayoritarios, derivada del cambio de Gobierno de la nación, es el seguimiento muy crítico de la política de nombramientos realizada tras el relevo producido en la Delegación del Gobierno de La Rioja y en otros cargos en el ámbito de La Rioja (caso del nuevo Director de la Alta Inspección de Educación, Juan Manuel Medrano, concejal del Ayuntamiento de Calahorra, diputado del Parlamento regional respecto a su situación administrativa como funcionario docente). O de la concesión de la única licencia de casino de juego prevista en la normativa sectorial correspondiente para toda La Rioja, cuyo otorgamiento fue recurrido por algunas de las empresas concursantes y objeto de una campaña mediata con repercusión nacional promovida por el PSR-PSOE. Sin embargo, la Fiscalía de La Rioja no ha advertido ilicitud penal alguna en este asunto y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, ha considerado plenamente ajustada a la legalidad la licencia otorgada.

El gobierno local ha sido, por lo demás, espacio y foro para los mejores valores ciudadanos, pero, también, contradictoriamente, ocasión para continuas fricciones entre las diversas fuerzas políticas. En la primavera del 2004 se cumplía el 25 aniversario de la constitución de los primeros Ayuntamientos democráticos, motivo de encuentro corporativo para rendir homenaje a cuantos ediles han contribuido con su esfuerzo callado y desinteresado a la mejora de sus pueblos y ciudades y al restablecimiento de los valores inherentes al principio de autogobierno ciudadano. Han sido múltiples las celebraciones y encuentros celebrados con este motivo, el último de los cuales tuvo como escenario el Ayuntamiento de Logroño y contó con la asistencia del Presidente del Gobierno de La Rioja. Se comprometió a impulsar definitivamente el Pacto Local para dotar de más competencias y financiación a los municipios como reclaman sus representantes políticos.

En este sentido, debe resaltarse el absoluto consenso de todas las fuerzas políticas, tanto en sede municipal como parlamentaria, para la aplicación a la ciudad de Logroño, capital de la Comunidad Autónoma, del régimen de organización singular de los municipios de gran población, primera de las leyes aprobadas por el Parlamento de La Rioja (Ley 1/2004, de 16 de febrero), a los pocos días de la reanudación del período de sesiones, en febrero. A lo largo del año, se ha procedido al desarrollo reglamentario interno imprescindible para la aplicación de dicho régimen, que ha concluido en los últimos días del año, con la constitución efectiva de las cinco Juntas de Distrito en que se ha dividido la ciudad.

Por el contrario, la aplicación o incumplimiento del llamado Código de conducta contra el transfugismo político ha suscitado tensos enfrentamientos entre los partidos afectados. Es el caso de la moción de censura presentada contra la alcaldesa socialista de Haro (elegida en su día con los votos de PSR-PSOE, IU y PR) que ha permitido al PP recuperar dicha Alcaldía, al contar con el apoyo de un concejal apartado de la disciplina de su partido, el PR, rompiendo el pacto tripartito suscrito. Igual tensión la provocada por la moción de censura presentada contra el alcalde socialista de la villa de Ezcaray, alcaldía recuperada por el PP.

En cuanto a la situación interna de los partidos políticos, ha de señalarse que el amplio respaldo electoral obtenido por el PP, ha reforzado el liderazgo personal de su presidente, Sr. Pedro Sanz, tanto en el ámbito de la política nacional (dado que, pese a la situación de cambio de tendencia electoral, el PP de La Rioja ha obtenido unos excelentes resultados), como en el plano regional, pues ha sido reelegido, prácticamente por unanimidad, en el XIII Congreso regional celebrado en diciembre, sin el menor atisbo de fisuras internas. No obstante, se ha producido la natural renovación de la ejecutiva regional del partido, dirigido, como secretario general, por el Sr. Carlos Cuevas. Tanto en el PSR-PSOE como en el PR se mantiene el liderazgo de los respectivos Secretarios generales (Sres. Martínez Aldama y González de Legarra, respectivamente).

En otro orden de cosas, merecen destacarse las incidencias y cambios que han afectado al Consejo de la Denominación de Origen Calificada Rioja, organismo que tutela la calidad de un producto –el vino– emblemático para la economía de La Rioja, pero también, para parte del territorio de otras tres Comunidades Autónomas, integradas en dicho organismo (País Vasco, en la parte de Álava; parte de Navarra y un pequeño enclave de Burgos, de Castilla y León). El carác-

ter supraterritorial de esta denominación determina la competencia de Estado sobre la misma. La Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, además de cambios sustantivos en las técnicas de protección de la calidad y procedencia de los vinos (lo que ha sido aprovechado, por ejemplo, por una conocida bodega para comercializar con una misma marca, en un estuche de tres botellas, vinos procedentes de tres denominaciones de origen), ha modificado el modelo de organización de estos Consejos, apartándose de la que ha sido nuestra tradición jurídica y la de los países vitícolas de nuestro entorno (Francia, Portugal, Italia). En dicho modelo un mismo organismo ejercía las funciones de gestión y control, formalmente encomendadas a órganos distintos. En el nuevo modelo organizativo de los vinos de calidad con denominación de origen calificada deben quedar disociadas las funciones de gestión de las de control e inspección. El órgano de gestión sigue denominándose «Consejo Regulador», pero podrá ser una entidad, pública o privada, regida por el Derecho Público o privado (art. 25). El control e inspección podrá corresponder a un organismo público, un organismo independiente o una entidad privada, pero siempre que, en este último caso, estén debidamente separados de los órganos de gestión, no exista dependencia jerárquica respecto de los órganos de dirección del Consejo Regulador y quede garantizada la independencia de los controladores (art. 27). Se trata de distintas posibilidades organizativas, que en realidad y bien entendidas, hubieran permitido, con ligeros retoques, mantener el anterior modelo de la DOC Rioja.

El cambio normativo del modelo ha coincidido con la situación de interinidad de los integrantes del Consejo Regulador cuyo mandato, prorrogado ya por tres veces, concluía el pasado 31 de marzo de 2004. Pues bien, la singularidad de la renovación producida en esa fecha, en aplicación de la Disposición Adicional Octava de la Ley estatal de la viña y del vino y de la Orden APA/795/2004, de 25 de marzo, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se modifica el Reglamento de la citada DOC, es que dicho Consejo Regulador ha quedado constituido por los miembros de la Junta directiva de la *Organización Interprofesional del Vino de Rioja*, una entidad privada que agrupa paritariamente a productores y comercializadoras, constituida al amparo de la Ley de organizaciones interprofesionales agroalimentarias de 1994. Esto es, la Junta Directiva de una entidad privada pasa a integrar la composición del Consejo Regulador –en el presente, una corporación de derecho público–, cuya configuración y naturaleza jurídica deberá establecer el nuevo Reglamento de la DOC (urgido por un doble motivo ahora, para adaptarlo a la Ley estatal de la viña y del vino, y porque el vigente, aprobado en 1991, ha sido declarado nulo, por sentencia del TS de 10 de junio de 2004 –en un recurso presentado en el mismo año 1991–, al no haberse emitido el preceptivo dictamen del Consejo de Estado).

No hace falta señalar que en estos meses han aflorado los problemas jurídicos que puede suscitar la gestión por una entidad privada de las funciones públicas ejercidas por el Consejo (ordenación del sector, sanciones, control, etc.). Sorprende por ello, la desorientación que evidencia el Real Decreto 1651/2004, de 9 de julio, por el que se establecen normas de desarrollo para la adaptación de los reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, pues entre los criterios orientadores para la organización de los Consejos Reguladores de la

Denominación Cava, Rioja y Jumilla (las tres que, por razones supraterritoriales, gestiona el Estado), los propios Consejos «deberán indicar en la propuesta el tipo de persona jurídica en que se constituirán» (sic). Esto es, la naturaleza pública o privada se deja al criterio del propio organismo. Desorientación y falta de criterio, cuyo origen está en la propia ley estatal.

Actividad del Parlamento

El Parlamento ha desplegado una actividad legislativa y de control que podemos considerar dentro de las pautas de normalidad, si bien los dos grupos parlamentarios de la oposición consideran devaluadas sus funciones. Es cierto que este año se advierte un descenso en el número de leyes sustantivas aprobadas, que puede guardar relación con el lógico deseo del Gobierno regional y del grupo parlamentario que le apoya de no presentar en la Cámara iniciativas que pudieran suscitar discusión o contestación que pudieran repercutir en los resultados de los comicios generales convocados para marzo de 2004. La actividad institucional y de control, sin embargo, se ha incrementado respecto del año anterior, marcado por las elecciones autonómicas, como queda recogido en los datos estadísticos recogidos en la ficha institucional.

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en nueve leyes de desigual contenido. En efecto, en tres casos se trata de actos de autorización reservados al Parlamento que, en mi opinión, no sería necesario que adoptaran la forma de ley, si bien ésta se ha impuesto en la praxis parlamentaria. Así, en primer lugar, la *Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población*, de acuerdo con las previsiones de la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, que permite su aplicación a los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, con independencia de su población, sí así lo «deciden» las Asambleas legislativas (art. 121.1 LBRL). En segundo lugar, la *Ley 4/2004, de 5 de octubre, por la que se autoriza la cesión de un inmueble al Ente Público Radio Televisión Española* y, finalmente, la *Ley 5/2004, de 5 de octubre, para la aprobación y autorización del protocolo de colaboración del Gobierno de La Rioja y la Diputación Foral de Álava para la planificación y obras de carreteras de la red viaria en zonas colindantes*. Llama la atención ésta última ley, pues se trata de un simple «protocolo» de colaboración, esto es, un compromiso de cooperación, pero no un convenio, aunque como convenio ha sido tramitado por el Parlamento, único instrumento –los convenios– para los que el art. 14.4 del EAR exige «la aprobación y autorización del Parlamento». por ley

Próximo a este grupo de leyes de naturaleza autorizatoria, se ha de considerar la *Ley 2/2004, de 22 de abril, de creación del Colegio Oficial de Fisioterapeutas*, limitada a crear dicho colegio profesional y a determinar los profesionales y titulados con derecho a integrarse en él, cuya incorporación será requisito para el ejercicio profesional. Como está sucediendo en las demás Comunidades Autónomas y en el propio Estado (para los colegios de ámbito estatal), la injustificada utilización del modelo colegial, como simple cauce para articular la organi-

zación y representación de las distintas profesiones, está creando una grave confusión y desnaturaliza aquella institución que debiera reservarse para muy concretas profesiones cuyo ejercicio afecta a valores merecedores de tutela jurídica singular, razón por la que en dichos casos está justificada constitucionalmente la exigencia de colegiación y se atribuyen potestades de autoordenación al Colegio profesional respectivo. Cuando lo que se persigue es un simple cauce representativo, su ámbito adecuado no es otro que el libre derecho de asociación o sindicación.

En dos ámbitos materiales se han aprobado, por primera vez, normas con rango de ley, pues antes sólo se habían dictado normas reglamentarias (cajas de ahorro) o no existían, aplicándose las del Estado (patrimonio histórico). En el caso de la *Ley 6/2004, de 18 de octubre, de Cajas de Ahorro*, tras las sucesivas reformas de la legislación básica estatal en la materia que se han sucedido en estos años, se regula la organización y funcionamiento de las Cajas de Ahorros que tengan domicilio social en La Rioja, así como las actividades que realicen aquellas domiciliadas en otras Comunidades Autónomas. A tal objeto regula su creación, modificación y extinción, y las modificaciones estatutarias; el Registro de Cajas y el de altos cargos de Cajas de Ahorro, así como sus órganos de gobierno. En este sentido, se advierte, respecto de la normativa anterior, una reducción sustancial del número de representantes públicos, con el objeto –afirma su Exposición de Motivos– de garantizar su neutralidad y profesionalidad. Además, regula el control y supervisión; el régimen sancionador y, finalmente, la posibilidad de constituir una Federación de Cajas de Ahorros de La Rioja, cuando exista más de una Caja domiciliada en La Rioja.

La *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico*, constituye, como queda señalado, la primera regulación propia de la materia que desplaza, desde su aprobación, la normativa estatal de 1985. Una ley necesaria como instrumento específico que contribuya a proteger y defender el valioso patrimonio de esta naturaleza existente en la región. Para tal fin, la ley regula esta clase de patrimonio, ya se trate de bienes muebles, inmuebles o inmateriales, incluido en alguna de las categorías de protección establecidas a tal efecto. En el plano institucional, la ley determina las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma (Gobierno y Consejería) y de los entes locales –a los que atribuye importantes responsabilidades– y crea el Consejo Superior del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico, como órgano asesor, consultivo y participativo. Además promueve la colaboración de las personas físicas o jurídicas en la defensa de este patrimonio y contempla la singularidad de la Iglesia católica (u otras confesiones religiosas) como titulares de una parte importante de dicho patrimonio.

La Ley establece tres categorías de protección: *bienes de interés cultural*, declarados por Decreto del Gobierno (que incluye la clasificación de monumentos, conjuntos históricos y lugares culturales, que a su vez integra la de jardín histórico, sitio histórico, zona arqueológica, zona paleontológica, lugar de interés etnográfico, vía cultural y paisaje cultural); *bienes culturales de interés regional*, declarados mediante Orden del Consejero competente; *bienes culturales inventariables*, declarados mediante resolución del Director General competente, cate-

goría residual, para aquellos bienes no incluidos en las anteriores pero que merezcan protección. Sólo la primera de las categorías está contemplada en la legislación estatal. Su diferenciación sustantiva parece ordenada según un orden decreciente de valor y por el distinto procedimiento e instrumento formal de su declaración. Constituye un planteamiento muy ambicioso, a la vez que dificultoso, a la hora de discriminar entre unas y otras categorías que hace necesario un impulso claro para su aplicación.

La ley establece el régimen de protección de los bienes integrantes del patrimonio, concretado en importantes potestades administrativas preventivas (prospección y excavación, expropiación de bienes colindantes) y de ordenación (facultades de intervención para impedir su derribo y modificación; deber general de conservación; acceso a los investigadores acreditados; derechos de tanteo y retracto; límites a su transmisión; régimen urbanístico específico; catálogo de bienes muebles, y reglas especiales para su comercio).

Además de estas previsiones generales, la ley contempla un régimen específico aplicable a las distintas categorías de bienes culturales (de interés cultural regional; de interés cultural, establecimiento la necesidad de autorizaciones previas de la Consejería competente para la realización de obras o intervenciones en dichos inmuebles, así como reglas específicas para los proyectos técnicos de intervención en tales bienes o para la protección de su entorno o la declaración de ruina y demolición).

Regula, igualmente, el régimen del patrimonio arqueológico y paleontológico, con medidas específicas para su protección (medidas cautelares, suspensión de obras, autorización de actuaciones, régimen de los hallazgos, cartas arqueológicas y paleontológicas), así como el patrimonio etnográfico, cuyo concepto y régimen de protección establece, y el régimen de los museos. La ley establece importantes medidas de fomento que van desde las financieras (ayudas públicas e inversiones culturales –establece el uno por ciento de los fondos destinados en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma a obras públicas y el diez por ciento de los presupuestos de proyectos de excavaciones arqueológicas–; beneficios fiscales; pago con bienes culturales; cesión de bienes culturales de titularidad pública para su uso por instituciones públicas o privadas), a las formativas, honoríficas (el título de «defensor del Patrimonio») y de planificación. Finalmente, regula el régimen sancionador.

La *Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares*, tras la experiencia no muy satisfactoria del anterior modelo, regula estos órganos como instrumento de participación de todos los sectores afectados en la enseñanza. En concreto, el Consejo Escolar de La Rioja, en cuanto órgano colegiado de consulta, asesoramiento y participación de los sectores afectados en la enseñanza no universitaria. Determina sus competencias y su composición por sectores (menos extensa que la anterior). Regula, en sus aspectos generales, los Consejos Escolares municipales que podrán constituirse en aquellos municipios que cuenten al menos con dos centros que impartan enseñanzas escolares, así como los de otros ámbitos territoriales (los que en la anterior ley se denominaban «comarcales»), deslegalizando, por remisión al reglamento, la composición de los mismos.

Quedan, para concluir la relación, la ley presupuestaria y la de «acompañamiento». La *Ley 8/2004, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005* autoriza la realización de un volumen de ingresos y gastos por importe de 1.017.634.185,50 euros (con incremento de un 9'33 por ciento respecto del ejercicio anterior) y un endeudamiento máximo de hasta 47.239.860 euros (con un incremento de un 56,34 por ciento, respecto al autorizado en el ejercicio anterior). Por cierto que el Ministerio de Economía y el Gobierno de La Rioja han discrepado sobre el montante del déficit presupuestario de 2003 que el Ministerio sitúa en 45 millones de euros y el Gobierno en 20,2 millones, al no incluir más de 21 millones de las sociedades públicas regionales, que sí incluye el Ministerio. En todo caso, el porcentaje de deuda acumulada sobre el presupuesto sigue siendo moderadamente bajo (160 millones de euros, lo que representa en torno al 20 por ciento), circunstancia que, en opinión de los responsables de la Consejería de Hacienda, permiten calificar como totalmente saneadas las cuentas regionales (Diario *La Rioja* de 16 de septiembre de 2004).

La *Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005*, por séptimo año consecutivo continúa la praxis –ya abandonada por el Estado–, de incluir distintas medidas tributarias, que, obviamente, tienen conexión con la ejecución de presupuestos, junto a otras llamadas «administrativas», denominación que constituye, al amparo del rango formal de ley, una excusa para modificar parcialmente varias leyes anteriores.

Como novedades tributarias han de mencionarse la deducción en el I.R.P.F. por inversiones no empresariales en equipos informáticos, con la finalidad de impulsar la introducción de nuevas tecnologías en el ámbito doméstico; la práctica desaparición del Impuesto de Sucesiones y Donaciones de padres a hijos, abuelos a nietos y entre cónyuges (mediante un sistema de deducciones en la cuota), así como la deducción completa para las donaciones de dinero realizadas de padres a hijos en efectivo o mediante aportaciones a cuentas vivienda. Estas bajadas, se compensan, sin embargo, mediante ciertos incrementos del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

En cuanto a las medidas relativas al régimen de los tributos cedidos o a tributos propios de la Comunidad Autónoma, unifica las de años anteriores que mantienen su vigencia o se modifican parcialmente. En este sentido, se mantiene la deducción sobre la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por nacimiento o adopción de hijos (de 150 a 180 euros–; la de adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural (jóvenes menores de 36 años, sin límite autonómico a la cuantía de la base imponible, con una deducción adicional del 5 por 100 para las rentas que no superen determinadas cantidades), así como la de inversiones empresariales en equipos informáticos. En relación con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones se mantienen las reducciones y deducciones en las adquisiciones *mortis causa* o *inter vivos* de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades de dimensiones reducidas, si bien se ha ampliado el ámbito familiar beneficiario de las reducciones. Se mantiene la eliminación prácticamente total del gravamen sucesorio de personas con vínculo familiar estrecho (padres a hijos; abuelos a nietos; ascendientes y descendientes; entre cónyuges), así como la deducción total en las do-

naciones de dinero de padres a hijos para la adquisición de vivienda habitual. Como medida adicional se incluye la reducción por adquisición *mortis causa* de la vivienda habitual del causante, consistente en disminuir su período de conservación en poder del adquirente de 10 a 5 años. En materia del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se mantiene en las transmisiones el tipo general al establecido en la mayoría de las Comunidades Autónomas, igualado al del IVA, para la adquisición de viviendas, así como para la transmisión de explotaciones agrarias. En Actos Jurídicos se mantienen los tipos reducidos para los documentos notariales de compraventa de la vivienda habitual para jóvenes, minusválidos, familias numerosas y sujetos pasivos con rentas bajas. Además se actualizan los tipos de gravamen de los tributos cedidos (el general y sobre los diversos tipos de máquinas recreativas), incluidos los aplicables a los casinos de juego. Finalmente, en materia de tributos o tasas propias, se modifica el coeficiente unitario del canon de saneamiento y se introducen diversas novedades en materia de tasas.

Las medidas administrativas afectan, en primer lugar, al estatuto del personal. Así la autorización para proceder a la funcionarización de personal laboral y la extensión al personal de la Administración regional del régimen de vacaciones previsto para la Administración General de Estado. A la gestión administrativa de las competencias en materia de juegos y apuestas (régimen de silencio negativo para autorizaciones de locales). Se declaran de interés general a efectos expropiatorios determinadas obras hidráulicas, así como diversas medidas concretas que afectan a diversas normas sectoriales (el régimen sancionador aplicable en el ámbito de los servicios sociales; las obligaciones formales en materia urbanística de los municipios; el régimen de excedencia voluntaria en los servicios sanitarios; el régimen del silencio administrativo en materia de subvenciones; aspectos técnicos de la legislación de caza; la actualización del Plan de Carreteras; y ciertas modificaciones del canon de saneamiento y depuración).

B) La *actividad institucional y de control* se ha incrementado notablemente, al ser este, en el ámbito interno, un año normal, como queda reflejado en la ficha institucional, incluida al final de esta valoración.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha reducido algo respecto del ejercicio anterior. Establecidas el pasado año las medidas organizativas derivadas de la reestructuración del Gobierno, han disminuido durante el presente ejercicio el número de esta clase de normas (16), igualando al de las de contenido sustantivo (16).

Las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico e institucionales* de la Administración regional ha de destacarse los que han acometido modificaciones parciales de la estructura orgánica de alguna Consejería, como son el Decreto 12/2004, de 20 de febrero, y el 44/2004, de 23 de julio, que han afectado, respectivamente, a las de Hacienda y Empleo y a la de Turismo, Medio Am-

biente y Política Territorial. Además, han sido objeto de reforma distintos servicios, para adecuar su organización a la reestructuración de las Consejerías. Es el caso del Decreto 128/2003, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica del Servicio Riojano de Empleo; el 47/2004, de 30 de julio, que afecta al Servicio de prevención de Riesgos Laborales; el Decreto 29/2004, de 21 de mayo, de modificación de la composición y funciones de la Comisión Regional de Precios. Han sido varias las modificaciones de distintos órganos participativos o consultivos. Es el caso del Decreto 11/2004, de 20 de febrero, por el que se regula el Consejo Regional de Cooperación para el desarrollo; el 37/2004, de 4 de junio, que afecta a la composición y funcionamiento del Consejo Riojano de Artesanía; el 44/2004, de 23 de julio, que regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales.

La Administración sanitaria ha sido objeto de dos Decretos, el 1/2004, de 16 de enero, por el que se aprueba la integración hospitalaria del Complejo San Millán-San Pedro y el Hospital de La Rioja y el 16/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre estructura y organización de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud.

Varios han sido los Decretos que crean o modifican Registros administrativos. Es el caso del Decreto 10/2004, de 13 de febrero, que crea y regula el Registro de Entidades Locales; el 30/2004, de 28 de mayo, que regula el Registro de actividades, bienes patrimoniales e intereses de los miembros del Gobierno y de los titulares de los cargos y puestos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; el 50/2004, de 16 de septiembre, crea y regula el Registro de solicitantes de vivienda protegida; el 58/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el Registro en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos públicos, estableciendo las Oficinas de Registro (la General y las auxiliares existentes en las distintas Consejerías) y el Registro telemático. Finalmente, ha de incluirse en este apartado organizativo, el Decreto 64/2004, de 17 de diciembre, sobre homologación, contratación centralizada y adquisición de bienes muebles.

B) El resto de las disposiciones administrativas de carácter general aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *educación* destacan el Decreto 21/2004, de 18 de marzo, sobre selección de centro, criterios de admisión de alumnos en centros no universitarios sostenidos con fondos públicos y acceso a determinadas enseñanzas; los Decretos 31 a 34/2004, de 28 de mayo, por los que, en aplicación de la Ley de Calidad de la Enseñanza, se aprueba el currículo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria y bachillerato, respectivamente. En materia de *investigación*, el Decreto 9/2004, de 6 de febrero, por el que se aprueba el Plan Riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación 2003-2007.

En materia de *vivienda*, se ha aprobado el importante Decreto 38/2004, de 2 de julio, por el que se regula el Libro del Edificio, que debe recoger toda la documentación relativa a su proceso constructivo, así como de su mantenimiento, reforma o rehabilitación de modo que permita conocer en cada momento las condiciones en que se encuentra; en *hacienda y economía*, se han dictado el

decreto 53/2004, de 8 de octubre, que modifica el que planifica los juegos y apuestas y el 59/2004, de 5 de noviembre, por el que se determinan nuevas categorías susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos.

En materia de *sanidad e higiene*, el Decreto 187/2004, de 5 de marzo, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias que deben cumplir los establecimientos no sanitarios en los que se realizan prácticas de tatuaje, micropigmentación o perforación cutánea y el 41/2004, de 9 de julio, establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios; en *asistencia y servicios sociales*, el Decreto 24/2004, de 16 de abril, sobre centros sociosanitarios de convalecencia y el 49/2004, de 30 de julio, de guarderías infantiles, regula los requisitos específicos para su construcción y funcionamiento, configuradas como servicio social del primer nivel, destinado a niños de cero a tres años; en materia de *menores*, se ha dictado el Decreto 25/2004, de 30 de abril, por el que se regulan los requisitos que deberán cumplimentar las salas de fiesta, discotecas y salas de baile con o sin atracciones para organizar sesiones especiales dirigidas a menores entre catorce y hasta dieciocho años. En materia de *sanidad animal*, el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones).

En materia de *caza*, se ha aprobado el importante Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de caza, en desarrollo pormenorizado y extenso de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza; en materia de *protección civil*, el Decreto 40/2004, de 9 de julio, aprueba el Plan Territorial de protección civil y en *deportes*, el Decreto 39/2004, de 2 de julio, que modifica parcialmente el que regula las Federaciones Deportivas.

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional en los muy diversos ámbitos sectoriales ha sido intensa, un año más, como corresponde a la consolidación de los techos competenciales asumidos en los últimos años (en particular, el caso de educación, sanidad, políticas de empleo, etc.).

Destacaré algunos de los aspectos que me parecen más relevantes de la actividad ejecutiva desarrollada este año. En el caso de la Consejería de *Administraciones Públicas y Política Local* la cuestión más relevante ha sido la apertura del proceso de negociación del traspaso de los servicios en materia de Administración de Justicia. Al margen de las dificultades inherentes a la cuantificación adecuada del coste efectivo del servicio (cuando desde hace algunos años desde el Tribunal Superior de Justicia y de los Colegios profesionales de Abogados y Procuradores se ha reclamado el incremento de algunos Juzgados y la creación de secciones en la Audiencia Provincial), es la construcción de un nuevo Palacio de Justicia, su financiación (se habla de una inversión de 60 millones de euros) y ubicación, el asunto estrella, como puede fácilmente imaginarse. En tanto no se concreten y aclaren todos estos extremos parece que existirá el necesario consenso para el traspaso.

Como continuidad del Plan de Modernización de la Administración Pública, y dentro de los programas de calidad, nuevas tecnologías y la sociedad de la información (función específica de la fundación FUNDARCO), hay que mencionar la aprobación del Registro Telemático, como una realidad, integrado en el Registro de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Dos son los frutos de esta apuesta decidida por las nuevas tecnologías de la información. Su utilización como instrumento que ha potenciado los cursos de formación del personal de la Administración, organizados anualmente por la Escuela Riojana de Administración Públicas, y la mejora de la gestión documental relativa a la normativa regional que se ha plasmado en la publicación, en colaboración con una conocida editorial jurídica, de un texto integrado y sistemático de la legislación regional (inexistente hasta ahora), que contará con un soporte informático, permanentemente actualizado, al que se podrá acceder en la web www.larioja.org/normativa.

Finalmente, ha de mencionarse la firma del Convenio de capitalidad suscrito entre el Gobierno regional y el Ayuntamiento de Logroño, que sustituye al de 2001, por el que recibirá 3,06 millones de euros por los servicios e inversiones que tiene que asumir en cuanto capital de la Comunidad y que benefician a todos los ciudadanos e instituciones de La Rioja. Por lo demás, muy difícil será encontrar una fórmula jurídica para materializar el acuerdo firmado por este Ayuntamiento con el personal de su Policía Local, que sirvió para finalizar la huelga realizada el pasado mes de septiembre, en el que se comprometió a reconocer a dicho personal para 2006 el ascenso generalizado de dicho personal al grupo C de las subescalas funcionariales, lo que le supondría un incremento automático de sus retribuciones. Dificultad determinada por la legislación básica estatal en la materia.

En la Consejería de *Salud* la gestión de la sanidad pública, tanto en el plano organizativo (reestructuración del Servicio Riojano de Salud e integración de los Hospitales públicos) como en el de las infraestructuras hospitalarias ha sido asunto de constante actualidad en los medios de comunicación. Como se recordará, la transferencia de sanidad a las Comunidades Autónomas que todavía no la habían asumido, fue decidida en el último tramo del año 2001 y como condición para la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica. En el caso de La Rioja, la transferencia venía acompañada de la dotación para el proyecto de reforma del Hospital San Pedro, por un montante de casi 78 millones de euros. Este proyecto se había realizado desde el Ministerio y manteniendo la gestión común de la sanidad, circunstancia que permitía prescindir de determinadas unidades y servicios. Y con dichas previsiones ese coste fue integrado en el traspaso del servicio. Obviamente, el contexto, asumido el ejercicio de la competencia, era distinto, razón por la que desde la Consejería se modificó sustancialmente el proyecto inicial para ajustarlo a las nuevas circunstancias, incrementándose el presupuesto final en un 48 por ciento más (116 millones de euros). Ese incremento, por sí mismo, al margen del coste final de las obras, supone un notable desequilibrio respecto de la dotación transferida y puede comprometer muy seriamente el futuro financiero del sistema sanitario público de La Rioja.

La realidad incuestionable de estos datos ha llevado al Gobierno regional a demandar al Gobierno de la nación –especialmente, tras las elecciones de marzo–

que financie el desfase existente entre el proyecto inicial ministerial y el reformado por la Consejería, solicitando idéntico sistema de financiación que el aplicado al Hospital Valdecilla de Santander y al Hospital General de Asturias (declaraciones del Presidente del Gobierno, Sr. Pedro Sanz, recogidas por el diario *La Nueva España*, de Oviedo, el día 22 de julio de 2004). Parece justa esta reivindicación que fue advertida por la oposición parlamentaria regional, cuando el Gobierno sostenía que el traspaso de la sanidad se había hecho en las mejores condiciones financieras.

Por lo demás, la ejecución de las obras de remodelación del Hospital San Pedro ha hecho necesario el cierre de servicios con traslado inmediato del personal a otras instalaciones hospitalarias, incluidas las privadas. Ello, unido a la contratación externa de la prestación de ciertos servicios (caso paradigmático de radiología), ha generado un profundo malestar entre los profesionales y en los usuarios, aprovechado por la oposición para acusar al Gobierno de «privatizar» la sanidad pública y favorecer a la privada. Esta acusación ha sido rotundamente desmentida, pues los contratos suscritos para la gestión indirecta de algunos servicios (práctica común en otras administraciones sanitarias), en modo alguno suponen que se pierda la titularidad pública del servicio.

La *Consejería de Educación, Cultura y Deportes* además de la gestión ordinaria de sus competencias (singularizadas por el problema que plantea la integración de la importante población inmigrante existente en la región y, en particular, en algunos municipios) ha dedicado un importante esfuerzo a la tarea de implementar la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, preparando el desarrollo reglamentario correspondiente (los currículos de toda la enseñanza no universitaria, esto es, educación infantil, educación primaria, educación secundaria y bachillerato), de acuerdo con el calendario aprobado por el anterior Gobierno. Esa tarea se ha realizado en paralelo con el anuncio del nuevo Gobierno de la nación de suspender la aplicación de la misma en tanto se reforma, convencidas las autoridades regionales de la virtualidad de la Ley orgánica, en tanto no se derogue, al igual que se ha hecho de algunas de las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP. Asimismo hay que mencionar la reforma de la Ley de Consejos Escolares –tras la comprobación de las disfunciones del modelo anterior, por su extensa composición– y la constitución del nuevo Consejo Escolar, más restringido.

En materia de *cultura* ha de resaltarse la importancia, ya destacada, de la aprobación de la legislación sobre patrimonio histórico, tras un complicado proceso de elaboración. La Administración regional y los municipios cuentan con un generoso conjunto de técnicas e instrumentos para proteger el valioso patrimonio existente en la región, que requiere de ellas una decidida acción preventiva, de planificación y de catalogación, así como los imprescindibles medios financieros, sin todo lo cual la ley será letra muerta. En otro orden de cosas, es obligado mencionar el ambicioso proyecto del Centro de Investigación de la Lengua, que culminará el trabajo realizado por la Fundación San Millán que tiene su sede en el monasterio de San Millán de la Cogolla, centro cultural donde se produjeron los primeros testimonios escritos del castellano. El proyecto se ha dinamizado, al conocerse la noticia del apoyo del Presidente del Gobierno de la nación a la creación de un gran centro de estudio del castellano en las instalaciones de la Univer-

sidad Pontificia de Comillas, promovido por el Gobierno de Cantabria. Tanto el Presidente del Gobierno como el Ministro de Economía y Hacienda se han comprometido también a apoyar financieramente con un millón de euros el proyecto riojano. Y el Presidente de La Rioja en su discurso de bienvenida a los presidentes de las Academias de la lengua española, reunidos en octubre en San Millán, anunció que el citado centro se creará en 2005.

Conflictividad

El pasado 11 de noviembre de 2004, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puso punto final al contencioso que ha enfrentado a La Rioja con los Territorios Históricos vascos, en los asuntos acumulados C-186/02 P y C-188/02 P, de ayudas fiscales a la empresa Ramondín Cápsulas, S.A., iniciados a raíz de la denuncia presentada en octubre de 1997 por el Presidente del Gobierno de La Rioja, ante el traslado de sus instalaciones de Logroño a Laguardia, provincia de Álava. También en esa fecha se ha dictado la sentencia en los recursos acumulados C-183/02 P y C-187/02 P, caso Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A., (DEMESA), denunciada ante la Comisión por la Asociación Nacional de Fabricantes de Electrodomésticos de Línea Blanca, (ANFEL) y el Conseil européen de la construction d'appareils domestiques (CECED).

En ambas sentencias, el Tribunal desestima los recursos de casación interpuestos por Demesa, Ramondín, la Diputación Foral de Álava y el Gobierno Vasco contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia, de marzo de 2002, que ratificaron las decisiones adoptadas por la Comisión Europea, en 1999, que consideró que tales ayudas fiscales constituían ayudas de Estado incompatibles con el mercado común. En consecuencia, ambas empresas deberán devolver a las instituciones forales las ayudas indebidamente recibidas (DEMESA, 3,9 millones de euros; Ramondín, 10,4 millones de euros).

Con ello queda zanjado el conflicto fiscal seguido ante las instituciones europeas que en la década de 1990 ha enfrentado a La Rioja con los territorios históricos, concluido en el ámbito interno con la llamada «paz fiscal» firmada, en enero de 2000, entre los Gobiernos de la nación y el vasco, por la que ambos se comprometieron a la retirada de los recursos presentados ante los Tribunales, circunstancia que impidió un pronunciamiento sobre la cuestión. La Rioja, sin embargo, mantuvo sus recursos ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, así como las denuncias presentadas ante la Comisión Europea. Este Tribunal, así como la Comisión y el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea han considerados ilegales las ayudas fiscales otorgadas por los territorios forales. Así lo confirma ahora el Tribunal de Justicia.

Para concluir este apartado debemos dar somera cuenta de la STS de 9 de diciembre de 2004, si bien ha sido notificada en el 2005, habiéndose hecho eco de ella los medios de comunicación, tras el rechazo del llamado «Plan Ibarretze» en el Congreso de los Diputados. Se trata de una importante sentencia, cuyo ponente ha sido Rafael Fernández Montalvo, en relación con el recursos de casación presentados contra otra del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 1999

en la que Federación de Empresarios de La Rioja impugnó las Normas Forales de las Juntas Generales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava, de 1996, reguladoras del Impuesto sobre Sociedades. Ahora el Supremo desestima el recurso interpuesto por la representación procesal de los Territorios Históricos y estima parcialmente el de la citada Federación empresarial anulando todos aquellos preceptos del Impuesto de sociedades que se califican por la Sala como «ayudas de Estado», a los efectos del Derecho de la Unión Europea. En la misma puede encontrarse una buena síntesis de la doctrina sobre tales «ayudas» y sus excepciones; de los contenidos sobre normas fiscales de los territorios forales; de los principios que configuran el régimen fiscal de estos Territorios, así como de las singularidades tributarias del régimen del concierto. El fallo reciente del Tribunal Supremo era esperable a la vista de los pronunciamientos europeos y de anteriores sentencias del mismo Tribunal Supremo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular (PP) 17 diputados

Grupo Parlamentario del Partido Socialista de La Rioja-PSOE (PSR-PSOE): 14 diputados

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

No ha habido cambios en los Grupos Parlamentarios

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia y Acción Exterior: Emilio del Río Sanz

Administraciones Públicas y Política Local: Alberto Bretón Rodríguez (PP)

Hacienda y Empleo: Juan José Muñoz Ortega (PP)

Vivienda, Obras Públicas y Transportes: Antonio Burgos Navajas (PP)

Educación, Cultura y Deportes: Luís Alegre Galilea (PP)

Agricultura y Desarrollo Económico: Javier Erro Urrutia (PP)

Salud: Pedro Soto García (PP)

Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Juventud, Familia y Servicios Sociales: Sagrario Loza Sierra (PP)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados
Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios en el Consejo de Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias

Pleno: 16 sesiones

Diputación Permanente: 1 sesión

Junta de Portavoces: 16 sesiones

Mesa: 38 sesiones

Comisiones constituidas (12 Comisiones Permanentes en la VI Legislatura): 63 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 15 sesiones

Comisiones Especiales: ninguna

Ponencias constituidas: 5 sesiones

Grupos de trabajo específicos: 6 sesiones

Datos globales NOTA: el primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, a las que se transforman en otra iniciativa

Peticiones de Información: 278 (247)

Preguntas tramitadas

Con respuesta escrita: 209 (204) 31

Con respuesta oral en Comisión: 50 (50)

Con respuesta oral en Pleno

A contestar por el Gobierno: 52 (18)

A contestar por el Presidente del Gobierno: 18 (16)

Interpelaciones: 7 (2)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 5 (4, rechazadas)

Proposiciones no de ley en Pleno: 42 (16) 4 aprobadas

Proposiciones no de ley en Comisión: 5 (5)

Proposiciones de ley: 4 (no tomadas en consideración 2)

Proyectos de ley: 10 (8) 2 pendiente de aprobación

Comparecencias

En Pleno: ninguna

En Comisión: 82 (51)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: 2 (1, rechazada)

Debates y resoluciones más importantes

Merece destacarse el debate político general sobre la política del estado de la región, celebrado los días 9 y 10 de septiembre de 2004. Se presentaron 97 propuestas de Resolución en el Pleno, se debatieron 92, de las que se aprobaron 41 (37 del PP y 4 del PR), siendo rechazadas todas la presentadas por el PSR-PSOE, si bien, dos de las aprobadas a propuesta del PP, son de contenido parecido (solicitar al Gobierno de la nación la liberalización de la autopista A-68 y la compensación económica en aplicación del art. 46 EAR).

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido ninguna

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

No ha habido ninguna

Actividad del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 108 dictámenes por lo que su actividad mantiene un crecimiento sostenido (96, en el 2003), rebasando por primera vez del centenar de dictámenes. De los expedientes tramitados 73 son de responsabilidad patrimonial (el 67'5%), con el siguiente desglose: 72 de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (21 por daños causados por animales de caza; 19, en materia de sanidad; 17, en materia de educación; 9, en materia de carreteras; 6, en materias diversas) y 1 de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a Anteproyectos de Ley (1-; reglamentos (29); resolución de contratos (4, de ellos, 2 de la Administración regional y 2 de la Administración local) y revisión de oficio (1).

*Germán Fernández Farreres
Alfonso Arévalo Gutiérrez*

Introducción general

Culminado en el año 2002 el núcleo básico del proceso de ampliación de la Comunidad de Madrid –con la asunción efectiva de los servicios transferidos en materia de enseñanza no universitaria, los correspondientes al ámbito sanitario y los relativos a los medios personales, materiales y económicos de la Administración de Justicia–, y superada la «crisis institucional» que presidió la dinámica política autonómica durante 2003 –con la celebración de dos procesos electorales, en mayo y octubre–, el año 2004 se ha caracterizado por la estabilidad institucional y el diseño de las políticas cuya consecución habrá de cerrarse a la conclusión de la VII Legislatura de la Asamblea de Madrid (2003-2007).

En efecto, tras el fugacísimo paso de la V a la VII Legislatura registrado en el año 2003, marcado por avatares y quebrantos por todos conocidos –lo que nos exonera de ulterior comentario–, a raíz de los comicios electorales celebrados el 26 de octubre se constituyeron las instituciones de autogobierno de la Comunidad, cuyo funcionamiento se ha desarrollado de forma regular durante el año 2004.

La estabilidad institucional, de un lado, ha permitido al nuevo Ejecutivo regional dar principio a la ejecución del Programa de Gobierno con el que la Presidenta de la Comunidad, Esperanza Aguirre Gil de Biedma, obtuvo la confianza parlamentaria de la Asamblea de Madrid en la sesión de investidura celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2003. Los principales compromisos del mismo, preciso es recordarlo, se articularon en torno a cuatro grandes ejes, ya destacados en el Informe correspondiente al año 2003: a) reformas institucionales, relativas tanto al ámbito parlamentario como al sistema de circunscripciones electorales; b) economía, con reducción de impuestos, creación de un Tribunal de Defensa de la Competencia y revisión del sector público; c) cuidado de las personas, en el que se incluyen las políticas de seguridad, de sanidad y de protección de la familia; y d) modernización en el ámbito urbanístico y de la vivienda, del medio ambiente, de las infraestructuras y de la educación.

De otro lado, superado el carácter central que asumió la «cuestión interna» en el seno de las distintas fuerzas políticas hasta la celebración de las elecciones de 26 de octubre, la oposición parlamentaria ha asumido su rol institucional en el marco de un sistema parlamentario de gobierno, proyectando su actuación en la crítica de la actividad del Ejecutivo y en la formulación de alternativas gubernamentales.

No puede omitirse, sin embargo, que el debate sobre la conformación de los órganos de dirección regional de los tres partidos con representación parlamen-

taria se ha perpetuado prácticamente durante todo el año 2004. Así lo acredita la celebración de los respectivos congresos, cuyo desarrollo ha tenido un significativo impacto en los medios de comunicación social. Primero, en julio de 2004, tuvo lugar el X Congreso Regional de la Federación Socialista Madrileña (FSM), culminado con la reelección de Rafael Simancas Simancas como Secretario General –tras la retirada de la candidatura alternativa anunciada por el ex-diputado Antonio Carmona y con un 89,51% de los votos–; al margen de lo anterior, ha de destacarse que el X Congreso –con el voto favorable del 93% de los delegados–, acordó modificar el nombre de la Federación Socialista Madrileña, en orden a ofrecer una nueva imagen corporativa de la organización, que ha pasado a denominarse «Partido Socialista de Madrid (PSM)». Ulteriormente, en octubre, se celebró la VII Asamblea Regional de Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid (IU(CM)), de la que, sin acuerdo entre los distintos sectores que integran la organización, resultó elegido como Coordinador General el Diputado autonómico José Guillermo Marín Calvo –por el 49,3% de los miembros del nuevo Consejo Político–, sustituyendo al, también Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario en la Asamblea, Fausto Fernández –cuya candidatura obtuvo un apoyo minoritario–. Por último, en noviembre, tuvo lugar el XIII Congreso Regional del Partido Popular de Madrid, cerrado –tras la retirada previa de la candidatura a su Presidencia que había anunciado Manuel Cobo Vega, con el apoyo del Alcalde de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón– con la elección, prácticamente unánime, de la Presidenta de la Comunidad, Esperanza Aguirre Gil de Biedma, como Presidenta Regional del Partido –con el voto favorable del 91,99% de los votos de los compromisarios–, en sustitución de Pío García Escudero.

La meritada estabilidad institucional, sin embargo, ha estado condicionada por diversos sucesos, de muy distinto carácter, que han marcado no sólo la dinámica política autonómica sino la vida nacional en su conjunto.

Preciso es, en primer lugar, recordar los execrables atentados que sacudieron a la capital en la mañana del jueves 11 de marzo: una vez más, la brutal y necia amenaza de violencia y muerte protagonizada por el fenómeno terrorista se ha proyectado sobre la Comunidad de Madrid, cuya ciudadanía, de nuevo, ha ofrecido muestras de su madurez y del sólido asentamiento de la cultura democrática.

Íntimamente vinculado al anterior, por su conexión cronológica, ha de tenerse presente la celebración de elecciones a Cortes Generales el inmediato domingo 14 de marzo. Sus resultados, como es sabido, determinaron un cambio de orientación política en el Gobierno de la Nación; cambio en absoluto irrelevante a nuestros efectos, pues no puede ignorarse que el programa político con el que fue investida la Presidenta de la Comunidad de Madrid evidenciaba un significativo grado de identificación con las políticas propugnadas desde el anterior Gobierno central.

Por último, es preciso destacar, asimismo, la proclamación de la candidatura de Madrid como Ciudad sede de los Juegos Olímpicos en el año 2012, en torno a la cual se ha concentrado el apoyo, unánime, de todas las fuerzas políticas y sociales de la Comunidad.

Producción Legislativa

Rasgos generales de la actividad legislativa

Como es propio de los periodos de sesiones que principian una Legislatura, la producción legislativa de la Comunidad de Madrid desde la constitución de sus instituciones de autogobierno en la VII Legislatura, tras los comicios electorales celebrados el 26 de octubre de 2003, ha sido reducida –con la aprobación de tan sólo siete normas con rango, valor y fuerza de ley–, aunque no por ello carente de relevancia, especialmente en el ámbito económico-financiero.

Las singulares circunstancias que presidieron la vida de las instituciones autonómicas durante el año 2003 tuvieron como consecuencia la no aprobación de un plan económico-financiero propio para el presente ejercicio y, en definitiva, la inicial prórroga de los Presupuestos correspondientes al ejercicio anterior. Dichas circunstancias han determinado que, durante el año 2004, hayan sido dos las leyes presupuestarias que han sido debatidas y aprobadas por el Parlamento regional, así como dos leyes paralelas de Medidas Fiscales y Administrativas –las denominadas «leyes de acompañamiento»–. Al margen de las anteriores, la actividad legislativa ha tenido como resultado la aprobación de tres disposiciones en el último tramo del tercer periodo de sesiones de la Legislatura –septiembre-diciembre 2004–: una de ellas con la finalidad del establecimiento de Medidas en Materia Sanitaria; las otras dos creadoras de órganos de la Comunidad, la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor y el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Antes de analizar el contenido sustantivo de las anunciadas disposiciones legales, casi ocioso resulta destacar el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa, confirmando una tendencia sólidamente asentada en la Comunidad de Madrid. Sirva recordar que, desde el inicio de la VII Legislatura autonómica, no se ha formalizado en la Asamblea de Madrid ninguna iniciativa extragubernamental, vía proposición de ley.

La Cámara, empero, si ha tenido ocasión de considerar una iniciativa debida al impulso de los Ayuntamientos de la Comunidad, formalizada durante la V Legislatura –que concluyó sin pronunciamiento de la Asamblea sobre la misma; al igual que ocurrió en la efímera VI Legislatura– y no caducada a la terminación del mandato de la Asamblea, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 244.b) de su Reglamento. Se trata de la Proposición de Ley 4(V)/2003, de Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos para la Plena Escolarización en Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, que había sido formalizada en sede parlamentaria de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. En el preceptivo trámite de toma en consideración, en los términos establecidos por los artículos 151 y 152 del Reglamento, el Pleno, en su sesión de 5 de febrero de 2004, procedió a rechazarla, archivándose la iniciativa sin ulterior trámite. El correspondiente Acuerdo se recoge en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 16, de 12 de febrero, página 489.

El Gobierno de la Comunidad, por su parte, formalizó al comienzo de la VII Legislatura una primera iniciativa con la presentación del Proyecto de Ley 1(VII)/

2003, de Prórroga de determinadas Medidas Fiscales Vigentes en la Comunidad de Madrid en 2003 –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 7, de 11 de diciembre–, que resultó finalmente aprobado por el Pleno de la Cámara como Ley 13/2003, de 23 de diciembre –de la que, por su ámbito de aplicación temporal durante el año 2004, nos ocupamos, brevemente, con posterioridad).

Ya durante el año 2004, han sido ocho las iniciativas legislativas gubernamentales, cuatro de ellas de carácter económico-financiero, en orden a zanjar la situación de prórroga presupuestaria, aprobando los Presupuestos de 2004, y a establecer las previsiones para el próximo año 2005. Por orden de presentación en el Registro de la Asamblea de Madrid: el Proyecto de Ley 1/2004, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2004 –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 27, de 13 de abril–; el Proyecto de Ley 2/2004, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2004 –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 30, de 27 de abril–; el Proyecto de Ley 3/2004, de Creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 61, de 28 de octubre–; el Proyecto de Ley 4/2004, de Creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 61, de 28 de octubre–; el Proyecto de Ley 5/2004, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2005 –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 63, de 4 de noviembre–; el Proyecto de Ley 6/2004, de Medidas en Materia Sanitaria –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 64, de 5 de noviembre–; el Proyecto de Ley 7/2004, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2005 –*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 66, de 18 de noviembre–; y, por último, el Proyecto de Ley 8/2004, por el que se regula el Ejercicio del Derecho a Formular Instrucciones Previas en el ámbito Sanitario y se crea el Registro correspondiente, el cual se presentó en el Registro del Parlamento regional con fecha de 17 de diciembre, encontrándose pendiente de su calificación y admisión a trámite por la Mesa de la Cámara. Conforme se ha anticipado, con excepción del Proyecto de Ley 8/2004 –que aún no ha iniciado su tramitación parlamentaria–, todas las iniciativas gubernamentales presentadas han sido finalmente aprobadas por el Pleno de la Asamblea de Madrid durante el propio año 2004.

Conviene, asimismo, destacar, desde el punto de vista de la técnica legislativa, que ninguno de los proyectos de ley presentados durante el año 2004 se ha sustanciado conforme al procedimiento de «lectura única» establecido por los artículos 167 a 170 del Reglamento de la Asamblea; expeditivo recurso al que se ha acudido, quizás con excesiva frecuencia, en otras Legislaturas. Todos los proyectos de ley, en efecto, han surcado el trámite parlamentario de acuerdo con las previsiones del procedimiento ordinario establecidas al efecto por el Reglamento, lo que, al margen de la eventual declaración de su urgencia, facilita el debate y la consideración en sede parlamentaria de las distintas opciones políticas.

Buena prueba de lo que acaba de afirmarse la constituyen los respectivos debates parlamentarios sustanciados como consecuencia de la presentación a las distintas iniciativas legislativas gubernamentales de enmiendas a la totalidad, con petición de devolución al Gobierno. Así ha ocurrido en el caso de las leyes eco-

nómico-financieras –Proyectos de Ley 1, 2, 5 y 7/2004–, respecto de las que formalizaron enmiendas tanto el Grupo Socialista como el Grupo Izquierda Unida, aprobándose finalmente con los votos de la mayoría del Grupo Popular. Otros dos proyectos de ley fueron objeto de enmiendas a la totalidad de uno de los grupos parlamentarios de la oposición: en concreto, el Proyecto de Ley 3/2004, de Creación del Tribunal de Defensa de la Competencia, enmendado a la totalidad por el Grupo Socialista; y el Proyecto de Ley 3/2004, de Creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, enmendado por el Grupo Izquierda Unida. Tan sólo el Proyecto de Ley 6/2004, de Medidas en Materia Sanitaria, atravesó el trámite parlamentario sin un rechazo frontal *ab origine* de la oposición parlamentaria.

Un último apunte genérico ha de realizarse en este orden de ideas. No se ha acudido, durante el año aquí considerado, al mecanismo de la delegación legislativa previsto por el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía. Se confirma así una línea legislativa consolidada en el ámbito de la Comunidad de Madrid, habida cuenta que, desde su constitución, tan sólo se ha procedido a la aprobación de un Decreto Legislativo –el Decreto Legislativo 1/2000, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid–.

La inicial prórroga de los Presupuestos de 2003 y las medidas fiscales precisas para la correcta aplicación de sus previsiones durante el año 2004.

Antes de proceder a la consideración de la producción legislativa propia del año aquí considerado, por su proyección temporal en el mismo, ha de destacarse que las singulares circunstancias concurrentes durante el año 2003 determinaron que los Presupuestos del referido año se prorrogaran automáticamente al vencimiento del ejercicio, aplicándose sus previsiones durante 2004, a tenor de lo dispuesto por el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y por el artículo 51 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Empero, una parte importante de la configuración de los estados de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales para 2003 derivaban de una serie de disposiciones, fundamentalmente de carácter tributario e introducidas por la «Ley de acompañamiento de 2003», sin las que no podían entenderse las previsiones presupuestarias prorrogadas. Dichas medidas, en efecto, habían sido introducidas, en su día, por Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, mediante la cual se había ejercitado la competencia normativa en materia de tributos cedidos –prevista por la legislación reguladora del sistema de financiación autonómica–, al tiempo que se introdujeron otras modificaciones normativas sobre tributos propios, fundamentalmente referidas a las tasas.

Lo anterior determinó, como actuación complementaria a la prórroga de los presupuestos de 2003, la necesidad de aclarar las medidas fiscales vinculadas a los presupuestos prorrogados que también debían acompañar a éstos durante el ejer-

cicio de 2004, manteniéndose la vigencia de determinadas prescripciones establecidas por la Ley 13/2002, de 20 de diciembre.

Con dicho objeto, aunque correspondiente al ejercicio de 2003, por su proyección temporal en el año 2004, ha de hacerse referencia a la única disposición legal emanada del Parlamento autonómico durante el primer periodo de sesiones de su VII Legislatura, tras las elecciones de 26 de octubre. Se trata de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Prórroga de determinadas Medidas Fiscales Vigentes en la Comunidad de Madrid en 2003 –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, página 5–.

La Ley 13/2003, sustanciada mediante el procedimiento legislativo de lectura única, está conformada por dos artículos y una Disposición Final Única, en mérito de la cual se estableció su vigencia con fecha de 1 de enero de 2004.

Su contenido sustantivo comportó la prórroga para 2004 de las deducciones aplicables a la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que habían estado vigentes en 2003, habida cuenta que, conforme declara su Preámbulo, «se aprobaron con vigencia exclusiva para ese ejercicio, y se mantienen vigentes durante 2004 las medidas tributarias relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados contenidas en la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid». De otro lado, se modifica la Disposición Transitoria Única de la Ley 7/2002, de 25 de julio, por la que se regula el tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos en la Comunidad de Madrid, con el fin de mantener para el año 2004 los tipos de gravamen vigentes durante el año 2003.

Las previsiones económico-financieras para 2004

Prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior, con las adaptaciones operadas por la Ley 13/2003, el debate parlamentario del periodo de sesiones febrero-junio de 2004 se centró en la articulación presupuestaria, en cuanto es la correspondiente Ley la que explicita la actividad financiera de la Administración pública, sirviendo de correa de transmisión entre la actuación del poder público y las expectativas de los ciudadanos.

Su resultado fue la aprobación por la Asamblea de Madrid, en su sesión de 27 y 28 de mayo, de la Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004 –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 129, de 1 de junio, páginas 3 y siguientes; ulteriormente reproducida en el *Boletín Oficial del Estado* número 162, de 6 de julio, páginas 24.840 y siguientes–.

La Ley 1/2004 está conformada por 66 artículos, estructurados en 6 títulos –Título I, «*De los créditos presupuestarios*», artículos 1 a 16; Título II, «*De los gastos de personal*», artículos 17 a 34; Título III, «*De las operaciones financieras*», artículos 35 a 41; Título IV, «*Procedimientos de gestión presupuestaria*», artículos

42 a 60; Título V, «*Disposiciones sobre el sector público de la Comunidad de Madrid*», artículos 61 a 65; y Título VI, «*De las tasas*», artículo 66-. Complementan el texto articulado 10 disposiciones adicionales, 4 transitorias y, por último, 2 finales, en mérito de la segunda de las cuales se dispone la entrada en vigor de la Ley 1/2003 al día siguiente de su publicación en el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*», esto es, el 2 de junio de 2004.

Por lo que respecta a su contenido sustantivo, conforme al Acuerdo del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada una de las Administraciones que lo integran para el periodo 2004-2006, adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 6 de marzo de 2003, los Presupuestos de la Comunidad para 2004 se enmarcan en el horizonte del déficit cero para los ejercicios presupuestarios del referido periodo, prestando una atención preferente a las políticas de gasto del área social –significadamente por lo que respecta a la política educativa, la protección y apoyo a la familia y a las personas con discapacidad, así como a la política sanitaria– y a la mejora de las dotaciones de infraestructuras –cuyo objetivo es la ampliación de las redes de transporte–, en grado suficiente para contribuir de modo decidido tanto al reequilibrio social y territorial como al desarrollo económico. Asimismo, ha de considerarse el grado de corresponsabilidad fiscal, que alcanza niveles realmente significativos, sustentándose el Presupuesto de Ingresos de la Comunidad en un 86 por 100 sobre los recursos que facilita el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, no puede dejar de indicarse que las prioridades presupuestarias para el ejercicio 2004 se articulan en torno a dos ejes programáticos. En primer lugar, el crecimiento económico, basado en la contención fiscal y la austeridad presupuestaria en la adopción de políticas económicas de oferta que mejoren la productividad y competitividad exterior del tejido productivo, al tiempo que se apoyan sectores productivos estratégicos claves como el comercio o el turismo, con especial atención al empleo femenino y a los colectivos con dificultades para su inserción laboral. En segundo lugar, el aumento de la cohesión social mediante la atención a las personas; en este orden cabe reseñar, como más relevantes: la creación de 1.700 nuevas plazas para niños de 0 a 3 años; la puesta en funcionamiento de 482 nuevas aulas escolares; la implantación de la enseñanza bilingüe en 25 centros; la elaboración de un Plan Integral de la Familia; la puesta en marcha del II Plan de Atención a Personas con Discapacidad; la construcción de 50 nuevos centros de salud; el importante peso específico del esfuerzo para disminuir las listas de espera quirúrgica; la construcción de las Oficinas Judiciales en los Distritos de Madrid capital y en los Municipios que no son capital de Partido Judicial, así como las Sedes de los nuevos Juzgados Mercantiles en Madrid capital y la sede del nuevo Partido Judicial en Pozuelo de Alarcón; y el desarrollo del Proyecto de Seguridad, aumentando el número de agentes en el marco de la coordinación con las Policías Locales.

Por último, ha de tenerse presente que, de conformidad con su Disposición Adicional Tercera, Ley 1/2004 procede a la suspensión durante el año 2004 de las prescripciones contenidas en los artículos 19.1 y 23.3 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Presupuesta la disciplina presupuestaria, su aprobación, como viene siendo costumbre consolidada, estuvo acompañada, a iniciativa gubernamental, de la paralela tramitación y aprobación de otra disposición legal de contenido económico-financiero, tendente a establecer un conjunto de medidas normativas dispersas, cuyo único punto de conexión radica en estar ligadas a los objetivos fijados en la Ley de Presupuestos. Se trata de medidas fundamentalmente de carácter tributario, pero también de naturaleza administrativa, relativas a la Hacienda Pública, al régimen de las subvenciones, al patrimonio de la Comunidad, los recursos humanos y la organización administrativa.

Las mismas se concretaron en la aprobación por el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 27 y 28 de mayo, de la Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 129, de 1 de junio, páginas 558 y siguientes; luego insertada en el *Boletín Oficial del Estado* número 162, de 6 de julio de 2004, páginas 24.861 y siguientes; con corrección de errores en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 176, de 26 de julio, página 6–.

La Ley 2/2004 se estructura en doce Capítulos –Capítulo I, «Tributos», artículos 1 a 5; Capítulo II, «Gobierno y Administración», artículo 6; Capítulo III, «Silencio administrativo», artículo 7; Capítulo IV, «Hacienda», artículo 8; Capítulo V, «Patrimonio», artículo 9; Capítulo VI, «Subvenciones», artículo 10; Capítulo VII, «Recursos humanos», artículos 11 a 14; Capítulo VIII, «Ley de Fundaciones», artículo 15; Capítulo IX, «Organización administrativa», artículos 16 a 19; Capítulo X, «Juego», artículo 20; Capítulo XI, «Medio Ambiente», artículos 21 a 23; y Capítulo XII, «Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos», artículo 24–. Complementan el texto articulado 2 disposiciones adicionales, 2 transitorias, 1 Derogatoria y 3 finales, la última de las cuales dispone la entrada en vigor de la Ley 2/2004 al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, sin perjuicio de que: primero, las deducciones sobre la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas reguladas en el artículo 1 serán de aplicación a las declaraciones por dicho impuesto cuyo período impositivo se inicie a partir del 1 de enero de 2004; y, segundo, la bonificación en la cuota tributaria del Impuesto de Sucesiones y Donaciones regulada en el artículo 3.6 entrará en vigor el 1 de enero de 2004 y será de aplicación a las obligaciones tributarias por este impuesto que se devenguen a partir de dicha fecha.

Su contenido sustantivo se puede resumir distinguiendo dos grandes bloques temáticos, de acuerdo con el tenor de su propia rúbrica: las medidas de orden fiscal y tributario y las medidas de orden administrativo.

En primer lugar, es el Capítulo I de la Ley el que establece las medidas de orden fiscal y tributario. Respecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se mantienen las deducciones vigentes durante el año 2003, si bien se aumenta la cuantía de algunas de ellas con la finalidad de avanzar en la protección de la familia y fomentar la participación de los particulares en el desarrollo de actividades culturales y asistenciales a través de las entidades no lucrativas. En el Impuesto sobre el Patrimonio se eleva el mínimo exento aplicable a la base imponible para hallar la liquidable, con la finalidad de atemperar los efectos de la

revisión catastral. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es especialmente destacable la aprobación de una bonificación del 99 por 100 en la cuota correspondiente al impuesto que grava las adquisiciones «*mortis causa*» cuando los herederos sean hijos y descendientes del causante menores de 21 años; además, se establece una nueva reducción aplicable al gravamen que recae sobre los donativos de padres a hijos para la adquisición de su primera vivienda habitual. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, continúan desde el año 2004 los tipos de gravamen vigentes durante el año 2003. Sus prescripciones determinan la modificación de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, en relación con la tasa por inserciones en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*.

En segundo lugar, las medidas de orden administrativo, caracterizadas por su heterogeneidad y extensión, quebrando la tendencia afirmada por las precedentes leyes de acompañamiento que habían circunscrito paulatinamente su incidencia sobre el ordenamiento autonómico. Así, el Capítulo II contiene modificaciones de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, consecuencia del sustancial incremento de la Administración Regional en los últimos años, con los traspasos de servicios desde el Estado en materia de enseñanza no universitaria, los correspondientes al ámbito sanitario y las funciones en relación con la Justicia. Destaca, en este orden, de un lado, la incorporación a la estructura administrativa de las Subdirecciones Generales, nuevo nivel organizativo entre las Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas y las unidades con rango de Servicio, que sólo tienen en común con las antiguas Subdirecciones Generales, existentes con anterioridad en la Comunidad de Madrid, la denominación, por cuanto aunque las funciones llamadas a desarrollar por sus titulares son de contenido directivo, se trata de puestos de trabajo de naturaleza netamente funcional, es decir, reservados a funcionarios públicos en la Relación de Puestos de Trabajo; de otro, la modificación de la Junta Superior de Hacienda. El Capítulo III contiene la modificación de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos. El Capítulo IV introduce varias modificaciones en el texto de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. El Capítulo V reforma la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, cuya finalidad es la adaptación del citado texto normativo a la nueva Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El Capítulo VI incluye modificaciones relativas a las subvenciones de la Comunidad de Madrid, que obedecen a la necesidad de anticipar la adecuación a lo establecido con carácter básico en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. El Capítulo VII de la Ley incluye diferentes previsiones relativas a recursos humanos, que afectan de modo significativo a la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, así como a la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, con el objeto de adaptarla a la legislación estatal. El Capítulo VIII contiene diferentes medidas que afectan a la Ley de Fundaciones de la Comunidad de Madrid. El Capítulo IX de la Ley incorpora una serie de medidas de tipo organizativo en

relación con determinados Entes Institucionales de la Comunidad de Madrid, modificando sus respectivas leyes reguladoras: el Servicio Regional de Empleo; el Instituto Madrileño del Menor y la Familia; el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid; el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid; y el Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo. En el Capítulo X se modifica la Ley 3/2000, de 8 de mayo, de Medidas Urgentes Fiscales y Administrativas sobre los Juegos de Suerte, Énvite y Azar y Apuestas de la Comunidad de Madrid. Finalmente, la Ley contiene un conjunto de modificaciones y adaptaciones que afectan a diferentes textos normativos en materia de medio ambiente: la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/1985, de 23 de enero, de Creación del Parque Regional de la Cuenca Alta de Manzanares; y la Ley de Residuos de la Comunidad de Madrid. Por último, en el Capítulo XII se introducen varias modificaciones al texto de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, al objeto de adaptarla a la realidad social.

Los Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2005 y las medidas fiscales y administrativas de acompañamiento

La estabilidad institucional de la Comunidad ha permitido la aprobación en sede parlamentaria, antes del comienzo del ejercicio, de las previsiones presupuestarias para el próximo año 2005.

De este modo, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 22 y 23 de diciembre, ha procedido a la aprobación definitiva de la Ley 4/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2005 –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, páginas 3 y siguientes–.

La Ley 4/2004, cuyo articulado responde a la misma estructura que la Ley de Presupuestos para 2004, está conformada por 66 artículos, estructurados en 6 títulos –Título I, «*De los créditos presupuestarios*», artículos 1 a 16; Título II, «*De los gastos de personal*», artículos 17 a 34; Título III, «*De las operaciones financieras*», artículos 35 a 41; Título IV, «*Procedimientos de gestión presupuestaria*», artículos 42 a 60; Título V, «*Disposiciones sobre el sector público de la Comunidad de Madrid*», artículos 61 a 65; y Título VI, «*De las tasas*», artículo 66–. En este supuesto complementan el texto articulado un menor número de disposiciones, concretamente 11 adicionales y 2 finales, en mérito de la segunda de las cuales se dispone la entrada en vigor de la Ley el día 1 de enero de 2005.

Los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2005 se articulan a partir del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de junio de 2004, aprobado por los Plenos del Congreso y del Senado, que establece el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de las Comunidades Autónomas para el período 2005-2007, una vez informado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 20 de mayo. Dicho objetivo fue repartido en el Pleno del Consejo

de Política Fiscal y Financiera celebrado el siguiente 23 de junio, fijando el correspondiente a la Comunidad de Madrid para el trienio 2005-2007 en el 0 por 100 del Producto Interior Bruto, en términos de Contabilidad Nacional.

Desde esta premisa, la configuración del presupuesto ha dado prioridad a la dotación de créditos para la cobertura de los compromisos del Programa de Gobierno, caracterizándose por el incremento del peso del gasto social, de las inversiones en infraestructuras, con ampliación de la red de transportes –tanto de carreteras como de ferrocarriles–, de la calidad en la prestación de los servicios públicos y por la contención de los gastos de funcionamiento ordinario, así como el de aquellas áreas cuyo gasto se concentra principalmente en servicios generales de apoyo burocrático y logístico. Por lo que respecta a las políticas de gasto, se centran en la sanidad, la educación, el empleo –con especial énfasis en la plena integración de la mujer, los jóvenes y los discapacitados–, la Administración de Justicia y la seguridad ciudadana. Por último, los Presupuestos atribuyen un especial protagonismo a la conmemoración del IV Centenario de la primera edición de «El Quijote».

Por lo demás, al igual que su predecesora, la Ley 2/2004, en virtud de su Disposición Adicional Tercera, procede, durante el año 2005, a la suspensión de las prescripciones contenidas en los artículos 19.1 y 23.3 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en la propia sesión de 22 y 23 de diciembre, procedió a la aprobación definitiva, como «ley de acompañamiento», de la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, páginas 538 y siguientes–.

La Ley 5/2004 se estructura en cinco Capítulos –Capítulo I, «*Tributos*», artículos 1 a 8; Capítulo II, «*Hacienda*», artículo 9; Capítulo III, «*Administración y Recursos humanos*», artículos 10 a 12; Capítulo IV, «*Organismos públicos*», artículos 13 a 15; y Capítulo V, «*Procedimientos administrativos*», artículos 16 a 18–. Complementan el texto articulado 2 disposiciones adicionales, una Disposición Derogatoria Única –que procede a la derogación expresa de los artículos 1 a 4 de la precedente Ley 2/2004, de la Ley 2/1997, de 8 de enero, de Creación de la Agencia para el Desarrollo de Madrid y del Decreto 149/1996, por el que se modifica el Órgano de Gestión de Fincas Agrarias (OGFAMA), y se crea el Instituto Tecnológico de Desarrollo Agrario de Madrid– y 2 disposiciones finales, la última de las cuales dispone la entrada en vigor de la Ley 5/2004 el día 1 de enero de 2005

Su contenido sustantivo, como es propio de las leyes del género, contiene un conjunto de medidas normativas ligadas a los objetivos fijados en la Ley de Presupuestos Generales para 2005, las cuales se pueden resumir diferenciando los dos grandes bloques temáticos que expresa su propia rúbrica.

De un lado, a tenor de su Capítulo I, las medidas de orden fiscal y tributario, que constituyen el núcleo esencial de la Ley. Respecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se mantienen las medidas vigentes durante el año 2004, ampliando los límites de la renta de los contribuyentes para su aplicación, como consecuencia de la variación del Índice de Precios al Consumo. En el Im-

puesto sobre el Patrimonio se duplica el mínimo exento para discapacitados en grado igual o superior al 65 por 100. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, continuando la línea iniciada con la Ley 2/2004, se amplía la reducción en la base imponible para el cónyuge viudo, los descendientes del causante y los ascendientes en línea recta, incrementándose la reducción aplicable a los discapacitados y reduciéndose el período de mantenimiento en el patrimonio del adquirente de diez a cinco años. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se amplía la aplicación del tipo impositivo reducido del 4 por 100. En los tributos sobre el Juego se establece un tipo impositivo reducido para las apuestas hípicas. Sus prescripciones determinan, asimismo, la modificación puntual de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid. Finalmente, se introducen dos obligaciones tributarias, que afectan a la información que han de suministrar los Registradores de la Propiedad y Mercantiles y los Notarios.

De otro, las medidas de orden administrativo, caracterizadas por su heterogeneidad, afectando a la Hacienda Pública, la gestión de los recursos humanos y la organización administrativa. Así, el Capítulo II contiene varias modificaciones en el texto de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. El Capítulo III de la Ley contiene modificaciones que inciden en el ámbito de la Administración y los recursos humanos de la Comunidad, reformando, en primer lugar, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, con el propósito de habilitar a las Relaciones de Puestos de Trabajo para la creación, modificación y supresión de unidades administrativas inferiores a Subdirección General. En segundo lugar, se modifica la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, que establece la obligación de presentar anualmente, en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, en su caso. En tercer lugar, se recogen unas modificaciones puntuales de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, Reguladora de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid. El Capítulo IV de la Ley contiene modificaciones que inciden en el ámbito de los organismos públicos, reformando la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria, la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público de Radio Televisión Madrid. El Capítulo V se destina a la regulación de aspectos concretos en relación con determinados procedimientos administrativos de la Comunidad de Madrid. Finalmente, se procede a la supresión de la Agencia para el Desarrollo de Madrid.

No puede cerrarse este apartado sin destacar que la Ley 5/2004 se orienta en la recuperación de la línea, quebrada frontalmente por la Ley 2/2004, en virtud de la cual las leyes de acompañamiento han tendido en los últimos años a incidir de una forma menos intensa en el ordenamiento de la Comunidad. No puede olvidarse que la propia naturaleza de este tipo de disposiciones y la heterogeneidad de su contenido genera una cierta inseguridad jurídica, obligando a sus destina-

tarios a un seguimiento puntual y exhaustivo de las reformas que anualmente se introducen.

Otras disposiciones legales aprobadas por la Comunidad de Madrid

Conforme se ha anticipado, la Asamblea de Madrid, en la fase final del tercer periodo de sesiones de su VII Legislatura –septiembre-diciembre 2004–, ha procedido a la aprobación de otras tres normas con rango de ley: una de ellas con la finalidad del establecimiento de concretas Medidas en Materia Sanitaria, fundamentalmente referidas a la organización sanitaria de la Comunidad; las otras dos de estricto carácter institucional y organizativo, en cuanto creadoras de órganos de la Comunidad, la Agencia para la Reeducción y Reinserción Social del Menor Infractor y el Tribunal de Defensa de la Competencia. Se afirma así el predominio de las normas dedicadas a la disciplina de su organización interna.

La Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor

De acuerdo con su orden de aprobación, el Parlamento regional, en su sesión de 9 de diciembre, declaró su conformidad con el texto definitivo de la Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de Creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 297, de 14 de diciembre, páginas 4 y siguientes–.

La Ley se compone de 16 artículos, distribuidos en 7 capítulos –Capítulo I, «*De la naturaleza y funciones*», artículos 1 a 3; Capítulo II, «*De la organización de la Agencia*», artículos 4 a 11; Capítulo III, «*Del personal al servicio del Organismo Autónomo*», artículo 12; Capítulo IV, «*Régimen jurídico*», artículo 13; Capítulo V, «*Hacienda*», artículo 14; Capítulo VI, «*De la actividad contractual*», artículo 15; y Capítulo VII, «*Presupuesto*», artículo 16–. El texto articulado se complementa con una Disposición Adicional Única –que tiene como finalidad regular la subrogación de la Agencia en la titularidad de los bienes, derechos y obligaciones que hasta la fecha correspondían al Instituto Madrileño del Menor y la Familia–, una Disposición Derogatoria Única y ocho disposiciones finales –que persiguen promover los cambios normativos necesarios para la puesta en marcha y correcto funcionamiento de la Agencia, incluidas las oportunas habilitaciones de desarrollo, determinándose que entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*–.

Sus prescripciones determinan la naturaleza, fines y funciones de la Agencia –configurada como un Organismo Autónomo, con personalidad jurídica propia–; su adscripción a la Consejería de la Comunidad de Madrid a la que se atribuyan las competencias en materia de justicia –actualmente la de Justicia e Interior–; su composición, donde destaca el Consejo de Administración, en el que se encuentran representadas varias Consejerías de la Comunidad de Madrid que, por razón de la materia, tienen incidencia en las funciones que va a desempeñar la Agencia, así como la existencia de una Comisión de Asesoramiento Técnico.

Ha de destacarse, para concluir, que la Ley responde a la necesidad de posibilitar en el ámbito de la Comunidad la aplicación de las medidas, a aplicar desde el próximo 1 de marzo de 2005, establecidas por el Real Decreto 1.774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. Con dicha finalidad, dada la especificidad de la materia, se concentran todas las funciones derivadas de la Ley Orgánica 5/2000 y del Real Decreto 1.774/2004 en este nuevo Organismo Autónomo, circunscribiéndose el ámbito competencial del Instituto Madrileño del Menor y la Familia a actuaciones relativas a menores, con carácter general, frente a la concreción y especialidad de las atribuidas a la nueva Agencia.

El Tribunal de Defensa de la Competencia

En la última sesión plenaria del año, la celebrada vespertinamente el 23 de diciembre, la Asamblea de Madrid aprobó dos leyes.

De un lado, cumplimentando uno de los compromisos expresamente asumidos por la Presidencia de la Comunidad en el Programa de Gobierno con el que obtuvo la investidura parlamentaria, la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, de Creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, páginas 549 y siguientes–.

Esta Ley consta de 22 artículos, estructurados en seis capítulos y cinco disposiciones finales –Capítulo I, «Naturaleza y funciones del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid», artículos 1 a 6; Capítulo II, «Organización del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid», artículos 7 a 13; Capítulo III, «Tramitación de expedientes en el Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid», artículos 14 a 16; Capítulo IV, «Personal, patrimonio y régimen presupuestario y contable», artículos 17 a 19; Capítulo V, «Colaboración», artículos 20 y 21; y Capítulo VI, «Registro de Defensa de la Competencia», artículo 22–.

En el marco de la doctrina constitucional fijada por la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, por la que el Tribunal Constitucional reconoció a las Comunidades Autónomas, con competencia estatutaria en materia de comercio interior, la facultad de compartir con el Estado el control de las conductas anticompetitivas que regula la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, que plasma en el Derecho positivo español la referida interpretación del Alto Tribunal, la Ley 6/2004 procede a la creación de la específica organización autonómica para la defensa pública de la competencia.

El nuevo Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid se configura como una Autoridad independiente, estructurada en dos órganos separados, responsables cada uno de ellos, respectivamente, de la instrucción y de la resolución de los expedientes: el Servicio de Defensa de la Competencia, que ejercerá la función de instrucción, y la Sala, caracterizada por su carácter

colegiado y la inamovilidad de sus miembros, para el ejercicio de la función de resolución.

Las Medidas en Materia Sanitaria

La última disposición legal en obtener la aprobación parlamentaria ha sido la Ley 7/2004, de 30 diciembre, de Medidas en Materia Sanitaria –publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, páginas 552 y siguientes–.

La Ley se enmarca en los parámetros establecidos, en el ámbito estatal, por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y, en la esfera autonómica, por la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid. Debe destacarse que el Legislador, acertadamente, ha separado su contenido del paquete de medidas administrativas establecido por la Ley 5/2004, habida cuenta que, conforme declara su Preámbulo, la Ley 7/2004 se integra «en el ordenamiento sanitario de la Comunidad de Madrid con vocación de permanencia».

Su contenido normativo se estructura en dos capítulos, una Disposición Derogatoria Única, de carácter genérico, y dos disposiciones finales.

El Capítulo I de la Ley, «*Régimen sancionador en materia de transporte sanitario terrestre*», artículos 1 a 9, con la finalidad de garantizar la calidad de las prestaciones, establece un nuevo régimen sancionador específico de aplicación al transporte sanitario terrestre en la Comunidad de Madrid, en su doble condición de prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud y de servicio sanitario público cuyos destinatarios son los ciudadanos de la Comunidad.

Por su parte, el Capítulo II, «*Ley de Ordenación Sanitaria*», artículo 10, introduce determinadas modificaciones en relación con la organización sanitaria de la Comunidad de Madrid. En este sentido, se suprime la Dirección General del Instituto de Salud Pública, como órgano de dirección, y se refunden los Consejos Científicos Asesores de Formación e Investigación de la Agencia de Formación, Investigación y Estudios Sanitarios de la Comunidad de Madrid, creando un único Consejo Científico Asesor de Formación e Investigación. Asimismo, se incorpora el Consejo Superior de Sanidad de Madrid a la estructura del Sistema Sanitario de la Comunidad, como órgano consultivo dependiente directamente del Consejero de Sanidad y Consumo. Finalmente, la Ley autoriza al Consejo de Gobierno para que, mediante Decreto, pueda reestructurar, modificar y suprimir los Entes Públicos regulados en Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

Ejercicio de la potestad reglamentaria

El Ejecutivo regional ha ejercitado ampliamente la potestad reglamentaria que le atribuyen los vigentes artículos 22.1 y 40.2 del Estatuto de Autonomía. En efecto, el número de Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno que han

accedido al *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* durante el año 2004 asciende a la cifra de 156, debiendo sumarse a los mismos los Decretos dictados por la Presidencia de la Comunidad. Constatado el dato, resulta necesario realizar dos precisiones.

En primer lugar, que el importante volumen cuantitativo de la producción reglamentaria constituye una constante en la dinámica de la Administración autonómica. Sirva recordar que durante el año 2002 el número de Decretos acordados por el Presidente y el Consejo de Gobierno superó la cifra de 400, alcanzando un número similar al del presente año en 2003, no obstante la situación del interinidad del Gobierno en funciones.

Segundo, que la gran mayoría de los Decretos referidos carece de contenido normativo en sentido estricto, tratándose de disposiciones organizativas y domésticas, especialmente relativas al nombramiento y cese de distintos cargos y organismos de la Comunidad, al margen de las múltiples modificaciones operadas en la estructura orgánica de las distintas Consejerías –hasta tal punto que todas ellas, es decir, las once que conforman el Ejecutivo autonómico, han observado, cuando menos, alguna modificación durante el año 2004– y otros organismos integrantes de la Administración autonómica y su sector público –*ad exemplum*, la Agencia Antidroga, el Servicio Madrileño de Salud, el Instituto Madrileño de Salud o el Instituto de Salud Pública de la Comunidad–.

Presupuesto lo anterior, centrando nuestra atención en las que, *stricto sensu*, tienen la condición de disposiciones reglamentarias, cabe destacar los siguientes.

Reglamentos de carácter general en desarrollo de prescripciones legales

En desarrollo de las determinaciones legalmente establecidas, configurando un reglamento de carácter general se han dictado tres disposiciones. El Decreto 63/2004, de 15 de abril, por el que se aprueba el procedimiento para la selección, nombramiento y cese de directores de centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid en los que se impartan enseñanzas escolares –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 95, de 22 de abril–. Conforme declara su artículo 1, su objeto, presupuestas las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria, está constituido por el desarrollo del procedimiento para la selección, nombramiento y cese de los directores de centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid en los que se imparten enseñanzas escolares, de conformidad con el Capítulo VI del Título V de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. Asimismo, el Decreto 33/2004, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 23 de febrero–, que desarrolla lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid. Y, en tercer lugar, las determinaciones del referido Decreto, de conformidad con los principios establecidos por la propia Ley 6/2001, fueron complementadas por el Decreto 105/2004, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar

en la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 30 de junio–.

Regulación de sectores de actividad administrativa específicos

Ha de destacarse el Decreto 4/2004, de 15 de enero, por el que se establecen Normas para la Ejecución de las Intervenciones Cofinanciadas con Fondos Europeos en el ámbito de la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 19 de enero–.

Al margen del anterior, para paliar los efectos causados por los atentados terroristas, el Consejo de Gobierno, en su sesión de 1 de abril, procedió a la aprobación del Decreto 51/2004, por el que se actualiza la cuantía de las Ayudas a las Víctimas del Terrorismo –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 2 de abril–.

En materia de vivienda, el Decreto 108/2004, de 8 de julio, procede a la aprobación del Plan de Vivienda Protegida denominado «Plan de Vivienda Joven» –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 9 de julio–.

Por lo que respecta al comercio, el Decreto 154/2004, de 23 de diciembre, establece el calendario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2005 –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 28 de diciembre–.

Con todo, el bloque normativo más destacado se ha centrado en el ámbito de la educación, regulando, entre otras cuestiones y a tenor de las prescripciones de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, el currículo de diversas enseñanzas no universitarias –Decretos 45 y 46/2004, de 26 de marzo, 71, 72, 73 y 74/2004, de 22 de abril, y 104/2004, de 17 de junio–. Asimismo, y en orden a dar respuesta a una situación de desamparo, en relación con la actividad de distintas academias que impartían enseñanzas de idiomas, generando un notable clima de desasosiego en la ciudadanía, se dictó el Decreto 84/2004, de 13 de mayo, por el que se regula el derecho a la información y la protección de los derechos económicos de los alumnos que cursen enseñanzas no regladas –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 8 de junio–.

Disposiciones administrativas

En el ámbito administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha constatarse el Decreto 152/2004, de 23 de diciembre, por el que se fija el calendario para el año 2005 de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 307, de 27 de diciembre, página 23–.

Regulación de órganos administrativos

Es éste, sin lugar a dudas, el bloque más numeroso. Sin ánimo exhaustivo, y prescindiendo aquí de la prolija relación de Decretos que han regulado órganos de ámbito sanitario, cabe destacar, en primer lugar, dos disposiciones creadoras de Comisiones Delegadas del Gobierno autonómico: el Decreto 11/2004, de 5 de febrero, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 19 de febrero–; y el Decreto 44/2004, de 26 de marzo, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 19 de febrero–.

Asimismo, singular relevancia tiene el Decreto 40/2004, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 25 de marzo, con corrección de errores en el ulterior de 7 de abril–.

Por su proyección en la opinión pública, no puede dejar de hacerse referencia a otras tres disposiciones del género, aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión de fecha 5 de febrero. Primero, el Decreto 12/2004, por el que se crea el Consejo Asesor de Observatorio Regional de la Violencia de Género, vinculado al Decreto 26/2004, de la propia fecha, por el que se nombra a doña Cristina Alberdi Alonso Presidenta del referido Consejo Asesor –ambos fueron editados en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 9 de febrero–. Segundo, el Decreto 16/2004, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Política de Familia de la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 19 de febrero–. Tercero, el Decreto 17/2004, por el que se crea la Comisión de Expertos de Urbanismo para la Modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 12 de febrero–, Comisión presidida por don Eduardo García de Enterría que, según las informaciones suministradas por los medios de comunicación, ha concluido sus trabajos, lo que ha de comportar la presentación por el Consejo de Gobierno, durante el periodo de sesiones febrero-junio de 2005, de un Proyecto de Ley de reforma de la vigente Ley 9/2001.

Dinámica política

La estabilidad del marco político e institucional

La dinámica política de la Comunidad de Madrid ha estado presidida durante el año 2004, conforme se ha reiterado, por la estabilidad, lo que ha permitido un funcionamiento regular de sus instituciones de autogobierno.

En consecuencia, de acuerdo con la lógica propia de un sistema de gobierno parlamentario, la actividad política se ha centrado en los debates celebrados en la Asamblea de Madrid, órgano representativo y legislativo del pueblo de Madrid, en el que están representadas las tres fuerzas políticas que han consolidado su

implantación en el ámbito de la Comunidad de Madrid –Partido Popular, Partido Socialista e Izquierda Unida, a cuyos respectivos Congresos regionales se hizo alusión anteriormente–.

Desde esta premisa, un primer dato de actividad que ha de destacarse, por su relevancia institucional, es la designación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid realizada por el Parlamento regional. En efecto, constituida la Asamblea de Madrid en su VII Legislatura, en su sesión de fecha 11 de diciembre de 2003, el Pleno acordó la designación de Senadores, concretamente, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población, un total de seis. Tras la celebración de las elecciones generales del domingo 14 de marzo de 2004, en orden a la constitución del Senado y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 224.3 del Reglamento de la Asamblea, en relación con los artículos 69.5 de la Constitución, 16.3.i) del Estatuto de Autonomía y 12 del Reglamento del Senado, la Mesa de la Cámara, en su sesión de 22 de marzo de 2004, adoptó el Acuerdo de «Entender confirmados a los Senadores designados, declarando formalmente la renovación de la designación efectuada por el Pleno de la Asamblea, en sesión de 11 de diciembre de 2003». En virtud del referido Acuerdo de renovación, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 23, de 25 de marzo, páginas 795 y 796, la referida condición de Senador la ostentan actualmente los Diputados autonómicos que seguidamente se relacionan: Antonio Germán Beteta Barreda –Grupo Parlamentario Popular, del que es Portavoz en la Asamblea de Madrid–, Luis Eduardo Cortés Muñoz –Grupo Popular–, Juan Van-Halen Acedo –Grupo Popular–, Rafael Simancas Simancas –Grupo Parlamentario Socialista, del que ostenta la condición de Portavoz en la Cámara regional–, Pedro Feliciano Sabando Suárez –Grupo Socialista– y Eduardo Cuenca Cañizares –Grupo Parlamentario Izquierda Unida–.

La reacción frente a los atentados terroristas del día 11 de marzo

Conforme se anticipó en la Introducción General, ha de recordarse que los execrables atentados terroristas perpetrados en la mañana del jueves 11 de marzo han marcado la dinámica institucional de la Comunidad. El propio día de tan luctuosas consecuencias, en el que estaba convocada sesión plenaria de la Asamblea de Madrid, se procedió a su suspensión en señal de luto oficial, aprobando la Mesa y la Junta de Portavoces la Declaración Institucional 2/2004, «Con motivo de los atentados perpetrados en Madrid el día 11 de marzo de 2004 por la banda terrorista ETA» –publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 21, de 11 de marzo, página 728–. La Declaración expresa la enérgica condena y repulsa por los salvajes atentados, la solidaridad con las numerosas víctimas y sus familias y el agradecimiento a todos los servicios de emergencia, a los cuerpos y fuerzas de seguridad y a la ciudadanía por la entrega demostrada en tan difíciles momentos. Asimismo, se declaraba, de forma expresa, lo que sigue: «En estos momentos de dolor, hacemos evidente nuestra firme unidad en la lucha contra ETA como el único enemigo del Estado de derecho y de las libertades de que disfrutamos los españoles. Sólo la derrota de la banda terrorista ETA nos permitirá consolidar nuestra libertad. Queremos proclamar nuestra inquebranta-

ble determinación de quienes creemos en la libertad y no en el miedo, de quienes amamos la paz y por ello también creemos en la justicia. Confiamos plenamente en la capacidad del Estado de derecho para derrotar a los enemigos de la libertad y tenemos absoluta certeza de que responderán ante la justicia por los actos criminales que han cometido contra la ciudadanía».

Ulteriormente, el curso de las investigaciones sobre la autoría del atentado determinó que, en la primera sesión plenaria celebrada por la Cámara, la de 18 de marzo, el Pleno aprobara la Declaración Institucional 3/2004, con motivo de los atentados perpetrados en Madrid el día 11 de marzo –publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 22, de 18 de marzo, página 767–. De acuerdo con su tenor, el Parlamento autonómico declara que expresa su más profunda y sincera condolencia con las familias de las personas fallecidas, con los heridos y con todos aquellos que de una u otra forma han sufrido las consecuencias de esta masacre terrorista, rechazando de manera absoluta y rotunda el terrorismo y el fin que los terroristas persiguen, que no es otro que acabar con la libertad. Asimismo, la Declaración manifiesta su agradecimiento al ejemplar comportamiento de todas las personas, Servicios Públicos, Instituciones y Organismos que han colaborado en el auxilio y atención a las víctimas, así como a la ciudadanía de Madrid, que, en esta situación de gravísima crisis, ha mostrado un comportamiento verdaderamente ejemplar y expresa su apoyo incondicional al trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Los sucesos, del mismo género, acaecidos en el municipio de Leganés durante la Semana Santa determinaron que el Pleno de la Asamblea de Madrid tuviera nueva ocasión de expresar su rechazo al fenómeno terrorista. En efecto, en sesión ordinaria celebrada el día 15 de abril de 2004, se aprobó la Resolución 7/2004, por la que se insta al Gobierno regional a continuar con la labor de apoyo a las víctimas del terrorismo y sus familias en coordinación con el Ayuntamiento de Madrid y con el Ministerio del Interior; informar, con carácter mensual, a la Mesa y Portavoces de la Comisión de Presidencia de todas las actuaciones que se estén llevando a cabo en apoyo de las víctimas del atentado terrorista del pasado 11 de marzo, así como de la explosión de la bomba en Leganés, y sus familias; y adherirse al Acuerdo del Parlamento Europeo que declara el 11 de marzo como «Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo». La Resolución está publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 29, de 22 de abril.

El «Debate sobre el estado de la Región»

Destacado lo anterior, lo más significativo del año 2004, ante la ausencia de «Plenos monográficos» sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid –que con tanta profusión se han celebrado en otras Legislaturas; hasta tal punto que el nuevo Reglamento de 1997 procedió a su regulación expresa, dedicándole su Título XV, artículos 216 y 217–, ha sido la celebración del Debate sobre la Orientación Política General del Consejo de Gobierno –el anual «Debate sobre el estado de la Región», establecido por el Título XVI del Reglamento, artículos 218 y 219–, sustanciado en la sesión plenaria de 23 y 24 de septiembre de 2004, reproduciéndose en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* número 213.

En la referida sesión, tras el oportuno debate y votación de las distintas Propuestas de Resolución presentadas por los tres Grupos Parlamentarios, el Pleno de la Cámara autonómica procedió a la aprobación de su Resolución número 17/2004, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 55, de 28 de septiembre, comprensiva de siete resoluciones plenarias.

Antes de proceder a la sincrética consideración de su contenido, decisivo no sólo para el año analizado sino para los que conformarán el bloque de la VII Legislatura –2003-2007–, han de destacarse dos cuestiones. En primer lugar que, como resulta obvio ponderando la mayoría absoluta que sustenta al Ejecutivo regional, las resoluciones aprobadas constituyen, en gran medida, expresión del Programa Político con el que la Presidenta de la Comunidad obtuvo su investidura en noviembre de 2003. En segundo lugar, que el cambio de orientación política en el Gobierno de la Nación, determinado por los comicios electorales de 14 de marzo de 2004, ha afectado sustancialmente a la política autonómica, lo que se plasma en el tenor de las resoluciones plenarias, toda vez que el referido Programa Político evidenciaba un notable grado de identificación con las políticas propugnadas por el Gobierno Central del Partido Popular.

La primera Resolución plenaria reitera clara y taxativamente la posición del órgano representativo del pueblo de Madrid en relación con los atentados terroristas de marzo.

La Resolución número 2, en línea con el primero de los ejes que conforman el Programa de Gobierno de la Presidenta de la Comunidad –reformas institucionales–, contiene el compromiso de la Asamblea de Madrid de impulsar las reformas reglamentarias, legales y estatutarias precisas para acercar las instituciones políticas madrileñas a la ciudadanía, con el objetivo de crear un nuevo sistema de circunscripciones, el desbloqueo de las listas electorales, la desaparición del Grupo Mixto, la creación de la figura del Diputado no adscrito y la revisión de la normativa que rige las Comisiones de Investigación, así como mejorar la información de los escrutinios electorales.

La Asamblea de Madrid, respecto de uno de los compromisos principales con la ciudadanía asumidos por la Presidenta de la Comunidad, en mérito de la Resolución número 3, manifiesta su voluntad de impulsar, entre todas las Administraciones competentes y partidos políticos, un Pacto Nacional para la Sanidad que asegure el mantenimiento y la mejora de la calidad de las prestaciones del sistema sanitario, garantizando la equidad en todo el territorio nacional, así como su sostenibilidad, a cuyo efecto habrá que tener en cuenta la necesidad de una financiación adicional en función del incremento de la población, del aumento de población inmigrante y de los gastos derivados de la población desplazada.

En los términos de la Resolución número 4, de acuerdo con el compromiso adquirido por la Presidencia en materia educativa, la Asamblea insta al Gobierno de la Comunidad a alcanzar un Acuerdo con las fuerzas políticas y sociales para desarrollar los principios de libertad, equidad y calidad en la educación, el cual deberá incluir un Plan de Inversiones Educativas para el período 2004–2008, suficientemente dotado.

De conformidad con la Resolución número 5 –reflejo, junto a la anterior, del

cuarto de los ejes que conforman el Programa de Gobierno de su Presidenta, así como expresión del cambio de orientación política del Gobierno central-, la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad para que se dirija al Gobierno de la Nación con la finalidad de solicitar para la Comunidad de Madrid: la dotación de 3.000 nuevos policías nacionales, con el objeto de contribuir a la seguridad ciudadana, en línea con el esfuerzo inversor que el Gobierno de Madrid está realizando, en colaboración con los Ayuntamientos, a través del Proyecto de Seguridad Ciudadana; el incremento de la planta judicial; la gestión de la red de cercanías de RENFE, integrando este servicio en el Consorcio Regional de Transportes; la gestión de los museos, de titularidad estatal, Cerralbo, Sorolla y Romántico; la transferencia de 800 millones de euros en concepto de deuda sanitaria; el cumplimiento de las obras establecidas en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo; la puesta en marcha de un Plan de Infraestructuras y el desbloqueo de todos los proyectos de infraestructuras de transportes comprometidos por el anterior Gobierno de la Nación, en especial la R-1 y el cierre del tramo norte de la M-50; y la aportación financiera precisa para asegurar la construcción de infraestructuras que garanticen el éxito del Proyecto Olímpico de Madrid en el año 2012.

La Resolución número 6 concreta la política del Ejecutivo regional en materia sanitaria, instando el Parlamento al Gobierno de la Comunidad a: proceder a la adjudicación definitiva de los contratos de construcción de 8 nuevos hospitales; proseguir con el proceso de construcción de 50 nuevos centros de salud; continuar la marcha del Plan Integral de Reducción de la Espera Quirúrgica; proseguir con el desarrollo del Proyecto de Seguridad Ciudadana; crear una Agencia de Reinserción de Menores Infractores; el impulso de un Plan Integral contra la Violencia de Género, que incluirá la elaboración de una Ley específica; la elaboración de un Plan de autorización y acreditación de los Centros y Servicios Sanitarios; y la aprobación de una Ley de Mediación Familiar.

La última de las resoluciones, la número 7, contiene diversas declaraciones programáticas, relativas a otros aspectos del Programa de Gobierno, instando la Asamblea de Madrid al Gobierno de la Comunidad a que: mantenga su política de equilibrio presupuestario; prosiga en su política fiscal de rebaja de impuestos; genere la confianza necesaria para avanzar hacia el pleno empleo en la región, con un esfuerzo que propicie especialmente la creación de empleo para las mujeres; extienda el Plan de Vivienda a los mayores de 35 años y a los perceptores de rentas medias; continúe su esfuerzo inversor de ampliación de la red de Metro; y profundice en el diálogo social.

El reconocimiento de los municipios de Alcalá de Henares y Móstoles como Municipios de Gran Población, a efectos del establecimiento del régimen de organización introducido por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local

Al margen de las conclusiones formalizadas en el Debate sobre el estado de la Región, singular relevancia, por su incidencia en la vida municipal, tiene el reconocimiento por el Pleno de la Asamblea de Madrid de la condición de Municipios de Gran Población, a efectos del establecimiento del régimen de organiza-

ción establecido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local.

Como es sabido, el referido sistema de organización municipal se aplicará, entre otros supuestos, a tenor de lo dispuesto por el vigente artículo 121.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, siempre que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes, a iniciativa de los Ayuntamientos.

En este sentido, en orden a concretar el cauce procedimental, ha de considerarse la Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de fecha 8 de junio, sobre «inclusión en el ámbito de aplicación del Título X –Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local», publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 40, de 10 de junio, páginas 3.580 a 3.583. De acuerdo con los términos de la citada Resolución de la Presidencia, se precisa la documentación a requerir a los Ayuntamientos y el procedimiento parlamentario oportuno, primero ante la Comisión de Presidencia y, posteriormente, ante el Pleno.

Cumplimentados pertinentemente los trámites establecidos por la misma, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 4 de noviembre de 2004, procedió a la inclusión de dos municipios, concretamente Alcalá de Henares –Resolución 21/2004– y Móstoles –Resolución 22/2004– en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los Municipios de Gran Población establecido por el Título X de la Ley de Bases de Régimen Local, en los términos introducidos por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Ambas Resoluciones plenarias están publicadas en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 64, de 5 de noviembre, página 7.325.

No puede concluirse este apartado sin dejar constancia de que otros cuatro municipios han solicitado el preceptivo reconocimiento de la Asamblea Legislativa, encontrándose las respectivas solicitudes pendientes de acuerdo plenario. En concreto, se trata de los Municipios de Getafe –solicitud de fecha 2 de marzo–, Alcorcón –solicitud de fecha 9 de marzo–, Leganés –solicitud de fecha 21 de mayo– y Fuenlabrada –solicitud de fecha 15 de julio–.

El apoyo a la candidatura de Madrid como Ciudad sede de los Juegos Olímpicos de 2012

La dinámica autonómica, de otra parte, ha estado marcada, conforme inicialmente se apuntó, por la proclamación de la candidatura de Madrid como Ciudad sede de los Juegos Olímpicos de 2012. En relación con la misma, el Pleno de la Asamblea, en su sesión de 5 de febrero, aprobó su Declaración Institucional 1/2004 –publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 16, de 12 de febrero, página 513–, manifestando su total apoyo a la candidatura y el

compromiso de contribuir, con su colaboración, a la consecución de la nominación definitiva y, posteriormente, al éxito más completo en la realización de dichos Juegos.

Otros pronunciamientos de la Asamblea de Madrid: la soberanía de la Nación Española y el Tratado de la Constitución Europea

Por lo demás, de las 29 Resoluciones aprobadas por el Pleno de la Asamblea de Madrid, ha de hacerse sumaria referencia a dos declaraciones sobre temas de relevancia nacional realizadas en el tramo final del año.

De un lado, la Resolución 27/2004, de 16 de diciembre, por la que la Asamblea manifiesta su defensa de la Constitución Española y, en consecuencia, insta al Gobierno de la Comunidad a que se dirija al Gobierno de la Nación, instándole a defender y mantener que el término de Nación, recogido en el artículo 2 de la Constitución, se refiera en exclusiva a la Nación Española, quien, en el ejercicio de su soberanía, garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

De otro, la Resolución 29/2004, de 23 de diciembre, por la que la Cámara manifiesta su compromiso y apoyo institucional a la Constitución Europea, su voluntad de organizar un conjunto de iniciativas en la propia Cámara, solicitando a la ciudadanía de la Comunidad que participe con su voto favorable en el próximo referéndum e instando al Gobierno a colaborar con los Ayuntamientos de la Región y con la Federación de Municipios de Madrid en este proceso de difusión de los contenidos del Tratado Constitucional.

La reestructuración del Ejecutivo autonómico

Disecionada así la actividad parlamentaria, sin perjuicio de lo que detalladamente se indica en el siguiente apartado del presente Informe, por cuanto respecta al Ejecutivo autonómico, han de destacarse dos circunstancias.

En primer lugar, las sucesivas reformas de la estructura orgánica de sus Consejerías operadas por el Consejo de Gobierno, vía Decreto. De hecho, todas ellas, las once, han recibido una nueva configuración, total o parcial, durante el año 2004.

En segundo lugar, la reestructuración gubernamental operada a finales de año. En efecto, la celebración del XII Congreso Regional del Partido Popular de Madrid determinó, de un lado, que resultara elegida como Presidenta regional del mismo la Presidenta de la Comunidad, Esperanza Aguirre Gil de Biedma, y, de otro, que accediera a la condición de Secretario General el Consejero de Transportes e Infraestructuras, Francisco Granados Lerena. Considerando las nuevas atribuciones asumidas por el Consejero, en el ámbito interno de la organización del Partido, la Presidencia de la Comunidad, mediante sendos Decretos de fecha 20 de diciembre, resolvió la modificación del equipo de gobierno.

La modificación ha sido establecida por los Decretos 23/2004 y 24/2004 –publicados en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 303, de 21 de diciembre, página 5–, los cuales han afectado no a la división departamental sino a la titularidad de dos de sus once Consejerías.

De un lado, el hasta entonces Consejero de Transportes e Infraestructuras, Francisco Granados Lerena, pasa a ocupar la Consejería de Presidencia. De esta forma, la referida cartera se desgaja de la esfera de la Vicepresidencia Primera, conforme originariamente estableciera el Decreto 62/2003, de 21 de noviembre; manteniendo sin embargo el Vicepresidente Primero la condición de Portavoz del Gobierno.

No pueden dejar de apuntarse al respecto dos circunstancias relevantes desde el punto de vista jurídico. En primer lugar, que el nombramiento no ha estado precedido del pertinente Decreto comprensivo del cese previo del anterior titular de la Consejería. En segundo, lo que podría resultar de mayor trascendencia, que la figura del Vicepresidente, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 17.1 y 22.2 del Estatuto de Autonomía, en su redacción vigente, se encuentra regulada por los artículos 9.a–, 19.1, 27 y 38.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. A tenor de su artículo 27, se trata de una unidad orgánica subordinada directamente al Presidente, de naturaleza potestativa, cuyo establecimiento y número queda al libre arbitrio del Presidente de la Comunidad, si bien su apartado 1 exige para el nombramiento que ostente la doble condición de Consejero y de Diputado de la Asamblea de Madrid –«*El Presidente de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo señalado en el artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía, podrá nombrar de entre los Consejeros que reúnan a su vez la condición de Diputados de la Asamblea, uno o más Vicepresidentes.*»–. Igual exigencia se colige, asimismo, del tenor literal del artículo 19.1 de la propia Ley 1/1983 –«*El Consejo de Gobierno está integrado por el Presidente y los Consejeros por él designados, de entre los cuales podrá nombrar, si así lo considerase oportuno, uno o varios Vicepresidentes que deberán ser Diputados de la Asamblea.*»–. No obstante la inequívoca afirmación legal, ha de ponderarse que el segundo requisito, ser Diputado de la Asamblea de Madrid –absolutamente plausible si se pondera que los Vicepresidentes, según su orden, sustituyen al Presidente de la Comunidad, en una situación de interinidad que puede prolongarse en el tiempo–, ha de entenderse derogado, *ex lex superior*. En efecto, frente a la redacción del originario artículo 21.3, *in fine*, del Estatuto de Autonomía, «*Para ser miembros del mismo [del Consejo de Gobierno] no será preciso reunir la condición de Diputado, salvo en el supuesto de los Vicepresidentes.*», la reforma de la Norma Institucional Básica operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, ha determinado que el vigente artículo 22.2, segundo párrafo, afirme, lapidariamente, que «*Para ser Vicepresidente o Consejero no será necesaria la condición de Diputado.*». A diferencia de lo inmediatamente afirmado, ante la ausencia de prescripción estatutaria en contrario, nada conduce a concluir que el primero de los requisitos establecidos, de forma expresa y reiterada, por la Ley 1/1983, el de ostentar la condición de Consejero para ser Vicepresidente, esté actualmente derogado. En lógica consecuencia, la atribución a un titular distinto de la Consejería de Presidencia que ostentaba el Vicepresidente Primero y la consecuente pérdida por el mismo de la condición de

Consejero del ramo podría plantear la regularidad jurídica de la referida condición, a diferencia de lo que ocurriría en la Administración del Estado, donde, como es sabido, el artículo 3.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no exige que el Vicepresidente o Vicepresidentes deban reunir, además, la condición de Ministro, admitiéndose lo que podríamos calificar como «Vicepresidencias sin cartera». En este sentido, el Decreto 148/2004, de 21 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid –publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 304, de 22 de diciembre, páginas 4 y siguientes–, intenta subsanar la situación, primero, afirmando la condición de Consejero del Vicepresidente, en su calidad de Portavoz del Gobierno –artículo 1.1, in fine: «*Como titular de la Consejería le corresponde, además, la dirección y coordinación de la política informativa de la Comunidad de Madrid, las relaciones con los medios de comunicación, las competencias audiovisuales y de la sociedad de la información y del conocimiento, y las funciones de Portavoz del Gobierno.*»–, y, segundo, atribuyéndole las competencias que a los Consejeros otorga, como Jefes de sus respectivos Departamentos, el artículo 41 de la Ley 1/1983 –artículo 1.3–.

De otro lado, se ha incorporado al Gobierno autonómico, cubriendo la vacante Consejería de Transportes e Infraestructuras, María Dolores Cospedal García, Abogada del Estado que con anterioridad ha ocupado distintos cargos en la Administración General del Estado.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea de Madrid

Composición a 31 de diciembre de 2004, de acuerdo con los resultados de los comicios electorales celebrados el 26 de octubre de 2003, no modificada durante el transcurso del año:

Total Diputados: 111

Grupo Parlamentario Popular (GPP): 57

Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 45

Grupo Parlamentario Izquierda Unida (GPIU): 9

Mesa de la Asamblea de Madrid: 7 miembros

Presidenta: Concepción Dancausa Treviño (GPP)

Vicepresidente Primero: José Ignacio Echeverría Echaniz (GPP)

Vicepresidente Segundo: Francisco Cabaco López (GPS)

Vicepresidenta Tercera: María de los Reyes Montiel Mesa (GPIU)

Secretaria Primera: María Paloma Adrados Gautier (GPP)

Secretaria Segunda: María Helena Almazán Vicario (GPS)

Secretaria Tercera: María del Carmen Álvarez-Arenas Cisneros (GPP)

Estructura del Gobierno

Composición a 1 de enero de 2004, de acuerdo con la organización establecida, tras su investidura en la sesión plenaria de la Asamblea de Madrid celebrada el 19 y 20 de noviembre, por sucesivos Decretos de la Presidencia de la Comunidad (62/2003 a 72/2003– de 21 de noviembre de 2003.

Presidenta: Esperanza Aguirre Gil de Biedma

Vicepresidente Primero: Ignacio González González (Consejero de Presidencia y Portavoz)

Vicepresidente Segundo: Alfredo Prada Presa (Consejero de Justicia e Interior)

Consejerías: 11

Presidencia: Ignacio González González

Justicia e Interior: Alfredo Prada Presa

Hacienda: Engracia Hidalgo Tena

Economía e Innovación Tecnológica: Fernando Merry del Val y Díez de Rivera

Transportes e Infraestructuras: Francisco Granados Lerena

Educación: Luis Peral Guerra

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Mariano Zabía Lasala

Sanidad y Consumo: Manuel Lamela Fernández

Cultura y Deportes: Santiago Fisas Aixelà

Familia y Asuntos Sociales: María Beatriz Elorriaga Pisarik

Empleo y Mujer: Juan José Güemes Barrios

Composición a 31 de diciembre de 2004, de conformidad con la reestructuración efectuada por Decretos de la Presidencia de la Comunidad 23/2004 y 24/2004, ambos de 20 de diciembre, por los que, respectivamente, se nombra Consejera de Transportes e Infraestructuras y Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid.

Presidenta: Esperanza Aguirre Gil de Biedma

Vicepresidente Primero: Ignacio González González (Portavoz)

Vicepresidente Segundo: Alfredo Prada Presa (Consejero de Justicia e Interior)

Consejerías: 11

Presidencia: Francisco Granados Lerena

Justicia e Interior: Alfredo Prada Presa

Hacienda: Engracia Hidalgo Tena

Economía e Innovación Tecnológica: Fernando Merry del Val y Díez de Rivera

Transportes e Infraestructuras: María Dolores Cospedal García

Educación: Luis Peral Guerra

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Mariano Zabía Lasala

Sanidad y Consumo: Manuel Lamela Fernández

Cultura y Deportes: Santiago Fisas Aixelà

Familia y Asuntos Sociales: María Beatriz Elorriaga Pisarik

Empleo y Mujer: Juan José Güemes Barrios

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Partido Popular; 57

Composición del Gobierno: homogéneo; Partido Popular

Cambios en el Gobierno

Prácticamente a punto de cerrarse el año y tras la celebración del XII Congreso Regional del Partido Popular de Madrid –en el que resultó elegida como Presidenta regional del mismo la Presidenta de la Comunidad–, sendos Decretos de la Presidencia de fecha 20 de diciembre, concretamente los Decretos 23/2004 y 24/2004 –publicados en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 303, de 21 de diciembre, página 5–, determinaron una reestructuración gubernamental, que ha afectado no a la división departamental sino a la titularidad de dos de sus once Consejerías.

En virtud de la misma, de un lado, el hasta entonces Consejero de Transportes e Infraestructuras, Francisco Granados Lerena, que había sido elegido Secretario General del Partido Popular de Madrid en el XII Congreso Regional, pasa a ocupar la Consejería de Presidencia, la cual, sin modificación de su ámbito competencial, se desgaja de la esfera de la Vicepresidencia Primera –conforme originariamente estableciera el Decreto 62/2003, de 21 de noviembre; manteniendo sin embargo el Vicepresidente Primero la condición de Portavoz del Gobierno–.

De otro, se incorpora al Gobierno, en orden a cubrir la vacante Consejería de Transportes e Infraestructuras, María Dolores Cospedal García, que había ocupado distintos cargos de responsabilidad en el Ejecutivo presidido por el Presidente Aznar.

Debe destacarse, por último, que, no ostentando la nueva Consejera de Transportes e Infraestructuras la condición de Diputada autonómica, al igual que en la configuración originaria del Gobierno Aguirre, el número de Consejeros que ostentan la condición de Diputados de la Asamblea de Madrid es de cuatro; en concreto: María Beatriz Elorriaga Pisarik; Francisco Granados Lerena; Juan José Güemes Barrios; y Luis Peral Guerra.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Actividad parlamentaria

Sesiones celebradas

De Pleno: 28

De Comisión: 250

De Diputación Permanente: 1

De Mesa: 43

De Junta de Portavoces: 38

Comisiones constituidas

Permanentes Legislativas: conforme a lo dispuesto por el artículo 72.2.a) del Reglamento de la Asamblea y de acuerdo con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno, a tenor de su constitución originaria al inicio de la VII Legislatura –en las respectivas sesiones celebradas con fecha de 3 y 4 de diciembre de 2003–, no modificada durante 2004, son 14 los órganos funcionales del género.

Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Presidencia

Justicia e Interior

Presupuestos y Hacienda

Economía e Innovación Tecnológica

Transportes e Infraestructuras

Educación

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sanidad y Consumo

Cultura y Deportes

Familia y Asuntos Sociales

Empleo

Mujer

Juventud

Permanentes No Legislativas: de acuerdo con el artículo 72.2.b) del Reglamento de la Asamblea y a tenor de su constitución originaria al inicio de la VII Legislatura –en las respectivas sesiones celebradas con fecha de 3 y 4 de diciembre de 2003–, no modificada, son 2 los órganos funcionales del género.

Vigilancia de las Contrataciones

Control del Ente Público Radio Televisión Madrid

No Permanentes de Investigación: no se ha constituido ninguna Comisión de Investigación, en los términos previstos por los artículos 74 y 75 del Reglamento de la Asamblea.

No Permanentes de Estudio: de conformidad con lo dispuesto por los artículos 74 y 76 del Reglamento de la Asamblea, se han constituido 3 Comisiones de Estudio durante el año 2004, no existiendo órganos del género previamente establecidos en la VII Legislatura.

Sobre la Inmigración en la Comunidad de Madrid, creada por Acuerdo del Pleno de fecha 12 de febrero, *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 17, de 19 de febrero, página 562, y constituida en sesión de 18 de marzo de 2004, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* número 86.

Para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, creada por Acuerdo del Pleno de fecha 17 de junio, *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 43, de 24 de junio, página 4.739, constituida con fecha de 23 de junio de 2004, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* número 208.

Para la Reducción de la Lista de Espera Diagnóstica, creada por Acuerdo del Pleno de fecha 10 de junio, *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 42, de 17 de junio, página 4.724, constituida el 23 de junio de 2004, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* número 209.

Ponencias constituidas

Además de las 7 Ponencias constituidas en las respectivas Comisiones Permanentes Legislativas, con ocasión del procedimiento legislativo de tramitación de los 7 proyectos de Ley finalmente aprobados por la Cámara (de los que se ha hecho detallado análisis anteriormente), se ha constituido una Ponencia específica:

Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado, por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 31 de mayo, *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 39, de 3 de junio, para el estudio de cuestiones relacionadas con una eventual reforma del Estatuto de Autonomía, del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid y de la Ley reguladora del Estatuto del Diputado.

La Resolución del Pleno 25/2004, de 18 de noviembre, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 67, de 25 de noviembre, acordó constituir una Ponencia, en el seno de la Comisión de Mujer, encargada de formular propuestas y realizar aportaciones para la elaboración de un Plan Integral de lucha contra la violencia de género que incluya una Ley Integral, en base a la experiencia aportada por la aplicación de «Programa de Acciones Contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid 2001-2004». Presupuesto el Acuerdo plenario, ha de destacarse que la Ponencia no se ha constituido formalmente en el seno de la Comisión al cierre del periodo de sesiones.

*Iniciativas legislativas**Proyectos de Ley (PL)*

Presentados: 8

Aprobados: 7

Proposiciones de Ley (PropL)

Presentadas: 0

Aprobadas: 0

*Iniciativas parlamentarias no legislativas**Peticiones de Información (PI):* presentadas 2.004; tramitadas 1.619*Preguntas**De Contestación Oral en Pleno (PCOP):* presentadas 353 y tramitadas 295, según el siguiente detalle

Al Presidente de la Comunidad: presentadas 79; tramitadas 65

Al Gobierno: presentadas 274; tramitadas 230

De Contestación Oral en Comisión (PCOC): presentadas 392; tramitadas 148*Escritas (PE):* presentadas 2.536; tramitadas 1.627*Interpelaciones (I):* presentadas 39; tramitadas 17*Mociones (M):* presentadas 17; tramitadas 16*Proposiciones No de Ley (PNL):* presentadas 84 y tramitadas 51, según el siguiente detalle*Debatidas en Pleno:* presentadas 67; tramitadas 42; aprobadas 24*Debatidas en Comisión:* presentadas 17; tramitadas 9; aprobadas 6*Comparecencias (C):* presentadas 867 y tramitadas 295, según el siguiente detalle*En Pleno:* presentadas 67; tramitadas 42*En Comisión:* presentadas 811; tramitadas 261*Comunicaciones del Gobierno (CG):* presentadas 66; tramitadas 64**Debates generales y resoluciones parlamentarias más importantes**

Debates monográficos. No se ha celebrado durante 2004 ningún «Pleno monográfico» sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid, en los términos previstos por el Título XV del Reglamento de la Asamblea.

Debate sobre la Orientación Política General del Consejo de Gobierno. El anual «Debate sobre el estado de la Región», de acuerdo con lo establecido por el Título XVI del Reglamento, se celebró en sesión plenaria de 23 y 24 de septiembre de 2004, reproduciéndose en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* número 213. Su consecuencia fue la aprobación por el Pleno de la Asamblea de Madrid de la Resolución 17/2004, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 55, de 28 de septiembre, páginas 5.443 a 5.445.

Declaraciones institucionales. En los términos establecidos por el Título XXI del Reglamento, la Cámara ha procedido a la aprobación de 3 declaraciones institucionales de especial relevancia:

- 1/2004, aprobada por el Pleno en su sesión de fecha 5 de febrero: «Apoyo a la candidatura de Madrid como ciudad sede de los Juegos Olímpicos en el año 2012, asumiendo el compromiso de contribuir, con su colaboración a la consecución de la nominación definitiva, y posteriormente al éxito más completo en la realización de dichos Juegos»; publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 16, de 12 de febrero, página 513.
- 2/2004, aprobada por la Mesa y la Junta de Portavoces, de fecha 11 de marzo: «Con motivo de los atentados perpetrados en Madrid el día 11 de marzo por la banda terrorista ETA»; publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 21, de 11 de marzo, página 728.
- 3/2004, aprobada por el Pleno en su sesión de fecha 18 de marzo: «Con motivo de los atentados terroristas perpetrados en Madrid el 11 de marzo»; publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 22, de 18 de marzo, página 767.

Resoluciones parlamentarias. Además de las declaraciones institucionales inmediatamente referidas, el Pleno de la Cámara ha aprobado durante el año 2004 un total de 29 Resoluciones.

De las mismas, además de la ya citada Resolución 17/2004, consecuencia del Debate sobre la Orientación Política General del Consejo de Gobierno, cabe destacar las Resoluciones 21, 22, 27 y 29/2004:

- Las dos primeras encuentran su fundamento en la previa Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de fecha 8 de junio de 2004, sobre «inclusión en el ámbito de aplicación del Título X (Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local», publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 40, de 10 de junio, páginas 3.580 a 3.583. De acuerdo con los términos de la citada Resolución de la Presidencia, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 4 de noviembre de 2004, procedió a la inclusión de los municipios de Alcalá de Henares (Resolución del Pleno 21/2004– y de Móstoles (Resolución del Pleno 22/2004– en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los Municipios de Gran Población establecido por el Título X de la Ley de Bases de Régimen Local, en los términos introduci-

dos por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Ambas Resoluciones están publicadas en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 64, de 5 de noviembre, página 7.325.

- El Pleno, en su sesión de 16 de diciembre, aprobó la Resolución 27/2004, «por la que la Asamblea de Madrid manifiesta su defensa de la Constitución Española y, en consecuencia, insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación, instándole a defender y mantener que el término de Nación, recogido en el artículo 2 de la Constitución Española se refiera en exclusiva a la Nación Española y que es ésta, en el ejercicio de su soberanía, quien garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones».
- Por último, el propio Pleno, en la sesión que cerró el tercer periodo de sesiones de la Legislatura, la de 23 de diciembre de 2004, procedió a la aprobación de la Resolución 29/2004, «manifestando su compromiso y apoyo institucional a la Constitución Europea, su voluntad de organizar un conjunto de iniciativas en la propia Cámara, solicitando a la ciudadanía de la Comunidad de Madrid a participar con su voto favorable en el referéndum del próximo mes de febrero e instando al Gobierno a colaborar con los Ayuntamientos de la Región y con la Federación de Municipios de Madrid en este proceso de difusión de los contenidos del Tratado Constitucional».

De otro lado, dada su relevancia, de las Resoluciones aprobadas en Comisión han de significarse dos, adoptadas en la Comisión de Presupuestos y Hacienda:

- Resolución 1/2004, de 3 de febrero, sobre Informe de fiscalización de la Contabilidad Electoral correspondiente a las Elecciones Autonómicas de 25 de mayo de 2003; y,
- Resolución 2/2004, de 17 de febrero, sobre Informe de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid correspondiente al ejercicio 2002.

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid

No han sido objeto los *interna corporis acta* de ninguna modificación, manteniendo su plena vigencia el Reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997 –publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 82, de 31 de enero de 1997–.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid

No se aprobado durante el año 2004 ninguna norma complementaria del Reglamento de la Cámara, vía Acuerdo de la Mesa o Resolución de la Presidencia de la Asamblea.

Instituciones similares al Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Órgano consultivo. No existe, como es sabido, institución consultiva similar al Consejo de Estado en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, ejerciendo las funciones correspondientes el Alto Cuerpo Consultivo establecido por el artículo 107 de la Constitución.

Cámara de Cuentas. Por lo que respecta al ámbito de la fiscalización económico-financiera, sin perjuicio de la competencia propia del Tribunal de Cuentas del Reino, a tenor de lo dispuesto por el artículo 136.1 de la Constitución, al amparo de su autonomía financiera, la Comunidad de Madrid creó un órgano propio de fiscalización externa de sus cuentas, la Cámara de Cuentas, establecida por la Ley 11/1999, de 29 de abril.

En ejercicio de sus funciones, en primer lugar, ha de destacarse que, con fecha de 30 de diciembre de 2003, tuvo entrada en el Registro de la Asamblea de Madrid la Memoria anual de la Cámara de Cuentas correspondiente al ejercicio 2003, en la que se incorpora el Informe de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid del ejercicio 2002. Previa su oportuna tramitación parlamentaria, la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, en su sesión de fecha 17 de febrero de 2004, adoptó la Resolución 2/2004, que fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 18, de 26 de febrero de 2004, páginas 582 y 583.

Además de la Memoria anual, han sido cinco los informes remitidos por la Cámara de Cuentas a la Asamblea de Madrid durante el año 2004: primero, el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de los Organismos Autónomos dependientes, así como de Sociedades Municipales participadas para el ejercicio 2000, con entrada en el Registro de la Asamblea de fecha 20 de abril de 2004; segundo, el Informe de fiscalización de la Contabilidad Electoral correspondiente a las Elecciones Autonómicas de 26 de octubre de 2003, con entrada el 12 de mayo de 2004; tercero, el Informe de fiscalización de las Cuentas de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid para el ejercicio 2001, que tuvo entrada el 24 de junio de 2004; cuarto, el Informe anual de Corporaciones Locales para el ejercicio 2001, con entrada el 21 de julio de 2004; y, por último, el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Alcorcón y de los Organismos Autónomos dependientes para el ejercicio 2001 y 2001, que se registro en la Asamblea de Madrid el 26 de julio de 2004.

Por último, no puede dejar de indicarse, respecto del Informe de fiscalización de la Contabilidad Electoral correspondiente a las Elecciones Autonómicas de 25 de mayo de 2003, remitido por la Cámara de Cuentas a finales de 2003, que, previa su tramitación parlamentaria, la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, en su sesión de fecha 3 de febrero de 2004, adoptó la Resolución 1/2004, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 17, de 19 de febrero, página 533.

Defensor del Menor. Presupuestas las funciones que son propias de la institución del Defensor del Pueblo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 54 de la

Constitución, la Comunidad de Madrid, como complemento especializado para el impulso y el reconocimiento de los derechos de las personas menores de edad, creó un Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid, el Defensor del Menor, establecido por la Ley 5/1996, de 8 de julio.

De su actividad han de destacarse los Informes anuales correspondientes a los años 2002 y 2003, publicados en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 41, que fueron objeto de consideración por el Pleno de la Asamblea en su sesión de 17 de junio de 2004, reproduciéndose el debate parlamentario en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* número 199.

No se han remitido por el Comisionado Parlamentario otros informes durante el ejercicio 2004.

Ángel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz

Cuestiones generales

Dos hechos, en no pequeña medida conectados entre sí, han condicionado durante 2004 el despliegue del año autonómico en la Comunidad Autónoma de Murcia. Uno de ellos ha sido la victoria del PSOE en las elecciones generales del 14 de marzo, suceso a raíz del cual se ha producido una lógica redefinición del escenario en el que están llamadas a desenvolverse las relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno de la Comunidad Autónoma, detentado desde hace tres legislaturas por el PP. Y el otro, afectante a bienes que sin duda son primordiales para la Región de Murcia, ha sido la derogación del trasvase del Ebro impulsada por el Gobierno de Rodríguez Zapatero desde el primer día de su llegada al poder y traducida de inmediato en la sustitución de una política hidrológica basada en la intercomunicación de cuencas –de la que venía siendo partidario el Gobierno autonómico– por otra política hidráulica defensora de la desalinización cuyo ajuste con los intereses de la Comunidad Autónoma murciana ha resultado, sobre todo al principio, extremadamente aristado. Todo cuanto a continuación se dice, ya sea sobre el tipo de relaciones que Murcia ha mantenido con las otras Comunidades Autónomas o con Madrid, ya sea sobre la conflictividad jurisdiccional desplegada por ella ante el TC o ante los Tribunales ordinarios, o incluso sobre el papel que la oposición socialista parece intentar desempeñar en esta nueva etapa, ahora que cuenta con un Gobierno central de su mismo color, tiene que ver con una de estas dos variantes y a veces con ambas. Ello no empece, sin embargo, a que dentro de este apartado dedicado a las «cuestiones generales» (en el que habitualmente también nos ocupamos de los cambios habidos en el equipo de Gobierno y de las novedades producidas en los partidos políticos con implantación regional) debamos prestar una atención singular, siquiera sea de un modo somero, al primero de ambos factores, esto es, a los resultados electorales del 14 de marzo. Así lo hacemos a continuación.

Las elecciones generales del 14 de marzo y su incidencia en la Comunidad Autónoma de Murcia

Si hubiéramos de atenernos tan solo a los resultados registrados en las elecciones generales del 14 de marzo en la Comunidad Autónoma de Murcia, cabría pensar que tales comicios no han supuesto para ella el más mínimo cambio. De hecho, el PP ha conservado en ellos los seis diputados y los tres senadores que ya tenía en la anterior Legislatura e incluso ha incrementado en varios miles su número de votos aunque porcentualmente descienda medio punto respecto del

conjunto; el PSOE ha mantenido igualmente sus tres diputados y un senador sin conseguir arrebatar al PP el escaño que pensaba, pese a la muy atendible subida en el porcentaje de votos (dos puntos y medio respecto de las generales anteriores) que esta formación ha experimentado en esta oportunidad; e IU ha confirmado durante una contienda electoral más esa constante caída de votos (11.000 votos menos que en las pasadas elecciones generales y, de nuevo, ningún escaño) que viene padeciendo desde hace tiempo. Ninguna novedad, pues, si no fuera porque la verdadera lectura de los resultados electorales del 14 de marzo hay que hacerla, en el caso de esta Comunidad Autónoma, con la vista puesta en el cómputo a nivel de todo el Estado.

Sobre ese telón de fondo, la victoria del PP en la Comunidad Autónoma de Murcia significa, efectivamente, que el PP de la Región murciana –con un 57,5 % de los votos emitidos en la circunscripción– ha conseguido en esta ocasión, con mucho, los mejores resultados electorales alcanzados por dicha formación en todo el país (seguido de lejos por el PP de Cantabria y de Castilla-León), lo que supone un indudable refuerzo para su peso específico, y aun para la posición de quien ejerce su liderazgo, dentro del partido. Pero ese dato, que podría tener un redoblado valor si además tal formación continuara gobernando el Estado, ve disminuir buena parte de su eficacia al haberse producido el triunfo del Partido Socialista a nivel estatal. Dicha victoria, prácticamente no esperada por el Gobierno autonómico, ha conllevado para éste la inevitable puesta en cuestión de todos los grandes proyectos en los que el mismo estaba implicado y respecto de los cuales el efectivo titular de la competencia era y sigue siendo el Gobierno central, unos –alta velocidad, aeropuerto, infraestructuras en general– para tener que volver a negociarlos y otros –como el PHN– para tener que hacerse a la idea de su total abandono y de su consiguiente sustitución por otros alternativos, no siempre conciliables con las líneas maestras de su propia política. Los previos compromisos electorales adquiridos por Rodríguez Zapatero con el Gobierno de Aragón y con el tripartito catalán, así como con algunas organizaciones ecologistas (compromisos lógicamente recordados a éste al día siguiente de su victoria) así permitían presumirlo.

Por lo demás, hay que decir que este triunfo del PSOE en las elecciones generales ha abierto una nueva experiencia de cohabitación política entre un Gobierno regional murciano regentado por el PP y un Gobierno central socialista. No es una experiencia inédita, puesto que entre mayo de 1995 y marzo de 1996 ya se vivió durante unos meses una situación similar, pero sí es una ocasión marcada por unos presupuestos considerablemente distintos que no pueden dejar de afectar al discurso actual de dicha cohabitación. Durante 1995-1996, esa coexistencia situaba como interlocutores del Gobierno autonómico a un PSOE y a un Presidente del Gobierno –Felipe González– sensiblemente desgastados por circunstancias de sobra conocidas y conscientes de estar además en un final de etapa, y sin embargo ahora el Gobierno central con el que el Gabinete murciano está llamado a entenderse estrena mandato y parte con el empuje de quien comienza a aplicar sus propias soluciones políticas, con la conciencia incluida de que éstas acaban de ser apoyada por el electorado.

Cambios en el equipo de gobierno. Las remodelaciones de febrero y de junio de 2004

El presidente Valcárcel ha procedido a reconstruir su Gabinete en dos ocasiones durante 2004.

La primera de ellas ha afectado tan solo a las personas y ha supuesto el relevo en sus responsabilidades de dos Consejeros, el Consejero de Sanidad y la Consejera de Trabajo, Consumo y Política Social. Tanto por las fechas en que tales sustituciones se produjeron (entre 30 de enero y 4 de febrero; vid. las páginas finales de este informe para los correspondientes Decretos de cese y nombramiento) como por las declaraciones más o menos explícitas del propio Presidente, hay que considerar que esta remodelación del Gabinete ha estado conectada a determinados movimientos internos al partido producidos con motivo de la confección de las candidaturas del PP para las elecciones generales del 14 de marzo. En concreto, al deseo de reforzar la candidatura al Congreso de los Diputados con la inclusión en ella de la hasta entonces Consejera de Trabajo, persona de indudable prestigio, y útil por lo tanto para fortalecer la defensa de los intereses de Murcia dentro de la representación nacional y aun en el seno de los órganos centrales de su propio partido. También, a la necesidad de cubrir el puesto de Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (vacante, asimismo, a raíz de la confección de las listas electorales) con la persona del hasta ese momento Consejero de Sanidad.

La segunda de ambas remodelaciones, la de 28 de junio, no ha afectado tan solo a las personas sino también a las estructuras, con lo cual ha requerido la adopción de un previo Decreto –el 60/2004, de la citada fecha– de reorganización del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional, el cual ha reordenado los servicios y cambiado la denominación de tres de las Consejerías preexistentes a fin de dejar espacio para la creación de una nueva Consejería, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, incrementando así la composición del Consejo de Gobierno en un miembro más. Obviando ahora lo que en otro lugar se dice sobre dicho Decreto y sobre la estabilidad o inestabilidad de las estructuras administrativas en la Región, aquí únicamente nos incumbe consignar la presumible conexión que pudiera existir entre esta remodelación del Gobierno autonómico y el interés del Presidente Valcárcel por recuperar para su equipo de Gobierno a la persona del anterior Consejero de Sanidad, cesado el 30 de enero para permitirle ocupar el puesto de Delegado del Gobierno pero relevado de dicho cargo a los dos meses por el nuevo Gobierno socialista. El Presidente Valcárcel compareció en la Asamblea Regional el 6 de julio de 2004 para explicar esta remodelación del Consejo de Gobierno; lo hizo a requerimiento de la oposición, la cual incidió en sus intervenciones sobre dos aspectos particulares de la misma: sobre las razones de fondo que hacen discutible, a su juicio, la creación de la nueva Consejería y sobre la inconveniencia de vincular este tipo de cambios estructurales con la simple necesidad de ubicar a personas concretas.

La renovación del PSRM-PSOE en su XII Congreso Regional. Otros partidos

Los días 17 y 18 de septiembre de 2004 el Partido Socialista de la Región de Murcia (PSRM-PSOE) celebró su XII Congreso Regional, probablemente el más crucial para dicha formación en muchos años y, en razón de ello, llamado a

tener una fuerte repercusión sobre la vida política de la Comunidad Autónoma en el futuro inmediato. La clave de este interés reside en que, con la celebración de dicho Congreso, los socialistas murcianos han tratado de poner fin a la larga etapa de desorientación y falta de liderazgo que venían padeciendo desde su salida del poder autonómico en 1995 y, de modo mucho más intenso, desde que, tras perder dos puntos en las elecciones autonómicas de mayo de 2003, convocaran un Congreso extraordinario en julio de ese año para atajar los efectos de dicho retroceso y apenas consiguieran alumbrar en el mismo algunas soluciones que enseguida se revelaron como meramente transitorias.

Llegados a 2004, la victoria del PSOE en las elecciones generales a nivel estatal, pero no en la circunscripción de Murcia, dio lugar a un amplio movimiento producido en las bases del partido que se tradujo de inmediato en la espontánea celebración de reuniones y cenas de militantes habidas al margen de la dirección del PSRM-PSOE y orientadas a reclamar de manera insistente –tanto que la Ejecutiva tuvo incluso que frenarlas– un relanzamiento de dicha formación capaz de analizar con objetividad las causas del distanciamiento mostrado hacia ella en los últimos años por los electores y, a la vez, de aprovechar el tirón que pudiera suponer el triunfo del Partido Socialista a nivel de todo el Estado. Fruto de este clima fue, ya en los primeros días de septiembre, la elaboración de una candidatura única para la Secretaría General del Partido Socialista de la Región de Murcia, la presentada por Pedro Saura, un profesor de Fundamentos del Análisis Económico de cuarenta y dos años que contaba en su haber en ese momento con una notable experiencia orgánica dentro del PSRM-PSOE, donde había sido Secretario de Organización y de Economía, y que, al parecer, poseía además el respaldo de Ferraz y de Rodríguez Zapatero a cuyo directo apoyo se venían atribuyendo su designación como cabeza de lista por Murcia en las pasadas elecciones al Congreso de los Diputados y su posterior nombramiento como portavoz del grupo socialista en la Comisión de Presupuestos de dicha Cámara. La candidatura de Pedro Saura obtuvo en la sesión de 17 de septiembre del XII Congreso el 98,9% de los votos emitidos por los compromisarios, con cuatro votos en blanco y ninguno en contra; del mismo modo, la candidatura presentada por él al día siguiente para formar la Comisión Ejecutiva Regional (integrada por treinta miembros, en su mayoría jóvenes y entre los que sólo se incluían cinco nombres que hubieran pertenecido a la anterior Ejecutiva) consiguió un 89,07% de votos favorables, sin que –en blanco los demás– ninguno de los sufragios emitidos le fuera adverso.

En sus distintas intervenciones, el recién elegido Secretario General marcó con toda claridad el sentido de la nueva etapa que, en su criterio ahora se abría para el PSRM-PSOE, fijando como metas principales del mismo la cohesión interna del partido, la recuperación de la confianza de los electores, el paso a una forma más enérgica y firme de ejercer la oposición y de ofrecer el propio proyecto, y –como horizonte final– la recuperación del Gobierno murciano en las elecciones autonómicas de 2007. En la línea de tales aspiraciones, ha sido posible advertir desde entonces un profundo cambio en el modo de ser de las relaciones existentes entre el Gobierno y la oposición de esta Comunidad, cambio que se ha debido sobre todo a la nueva estrategia desplegada por el nuevo Secretario General del PSOE-PSRM desde su llegada a la Secretaría General. Esa estrategia,

cuya línea principal pasa por una mejor definición de sus propias propuestas, ha consistido, por lo que respecta a las citadas relaciones, en intentar presentar, por una parte, como logros propios todos los compromisos del Gobierno Zapatero relativos a intereses de esta Comunidad Autónoma, lo que sin duda es una forma de rebajar el valor de las gestiones realizadas en ese terreno por el Gobierno autonómico, y por otra parte en amortiguar el efecto de las decisiones de ese mismo Gobierno central que pudieran parecer menos beneficiosas para la Región de Murcia con el doble argumento de que las soluciones anteriores –trasvase del Ebro– nunca han traído realidades y de que –infraestructuras–, aunque aparenten un retroceso en el nivel de las pretensiones de esta Comunidad, son mucho más realistas y, por lo tanto, mucho más factibles y prácticas que aquellas con las que hasta ahora se contaba. Se trata de dos argumentos que probablemente admiten respuesta (extraño decir que no han traído realidades proyectos no conclusos y a cuyo abandono se coopera; difícil considerar realista el horizonte 2020 en materia de comunicaciones ferroviarias cuando se parte de una situación tan preocupante como la actual... se replica desde el Gobierno), pero cuya posible contundencia electoral es un factor a no perder de vista, al menos en un informe que, como éste, está obligado a marcar los eventuales signos de evolución de la vida institucional en la Comunidad Autónoma. De hecho, el Gobierno autonómico ya ha pasado a redefinir su propia estrategia de respuesta –mucho más atenta y cuidada– frente a los citados planteamientos de la oposición, lo que sin duda acredita que estamos en un escenario distinto al de hace tan solo unos cuantos meses.

Por su parte, el PP celebró el 30 de octubre de 2004 su XIII Congreso Regional en el que también se presentó una candidatura única, la encabezada por el actual Presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luis Valcárcel, que logró el 99,69 % de los votos.

En el ámbito de los partidos menores, hacia la segunda mitad de diciembre ha trascendido a la opinión pública la constitución de la plataforma *Movimiento Independiente Regional*, integrado por tres formaciones con implantación en Cartagena (el Partido Independiente del Mar Menor, el Movimiento Ciudadano por Cartagena y el Partido Cantonal) y por dos formaciones con implantación en su zona más próxima (el Partido Independiente de Torre Pacheco y la Candidatura Independiente de San Javier). El Pade, Partido Demócrata Español, por su parte, anunció hacia el mes de octubre su intención de relanzar su actividad en la Comunidad Autónoma de Murcia con vistas a posteriores confrontaciones electorales.

Cuestiones institucionales

Nueva Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno

En el último periodo legislativo de este año se ha cerrado, por fin, el largo proceso abierto en 1996 cuando, por acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de octubre, esta Comunidad decidió iniciar los trabajos conducentes a la modificación de la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma. Ese mismo año, el Decreto núm. 77/1996,

creó un Consejo Técnico Consultivo al que trasladó el encargo de realizar los estudios que debían de servir de base a dicha reforma. El Consejo terminó sus trabajos en diciembre de 2001 (lo que le permitió incorporar a sus propuestas las modificaciones exigidas por la reforma del Estatuto de Autonomía de 1998) y concluyó recomendando que se trascendiera la idea de abordar tan sólo la mera actualización de la Ley 1/1988 para ir a la elaboración de dos nuevas Leyes entre las que debería quedar repartida la materia de la norma anterior: una Ley reguladora del Presidente y del Consejo de Gobierno, atenta a la condición de tales órganos como «*órganos institucionales*» de la Comunidad en el expresivo sentido que atribuye a dicha fórmula el artículo 20 del Estatuto de Autonomía, esto es, como órganos institucionales básicos o fundamentales de la misma, y otra Ley encargada de normar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Regional, institución carente de aquella calidad e instrumentalmente subordinada a los primeros. Esas dos leyes son, pues, las que ahora ha aprobado la Asamblea Regional como Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, y como Ley 7/2004, de igual fecha, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Lo ha hecho siguiendo así el que la exposición de motivos de la primera de ambas normas llama «*modelo legal dualista*» en referencia al que desde hace años impera en el Estado, donde la Ley 50/1997, Ley del Gobierno, y la Ley 6/1997 reguladora de la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), consagran esa visión dual, también seguida por otras Comunidades y, desde luego, no exenta de justificación.

Algunas de las novedades que la Ley introduce, con ser importantes, responden tan sólo a la simple necesidad de adecuar el estatuto jurídico del Presidente y del Consejo de Gobierno a las modificaciones previamente introducidas en el Estatuto de Autonomía por su última reforma. Tal es el caso de la supresión del límite máximo del número de miembros del Consejo de Gobierno (diez más el Presidente) que hasta ahora establecía el artículo 18.2 de la Ley 1/1988 y cuyo mantenimiento en dicha norma abría innecesariamente la duda de si su conservación podría implicar una voluntad del legislador dirigida a preservar ese límite tras considerarlo todavía compatible con la nueva regulación estatutaria. Y esa es también la razón que motiva la inclusión en el actual artículo 3.3 de la facultad de disolver a la Asamblea Regional como una de las atribuciones que corresponden al Presidente en su condición de representante supremo de la Región de Murcia.

Diversos preceptos que ahora se añaden al Título IV, dedicado –igual que en la Ley 1/1988– a regular las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea Regional, obedecen asimismo a una intención similar, intención que la exposición de motivos de la nueva ley hace explícita al decir que su cometido en este punto es hacer concordar su texto «*tanto con la última modificación del EAMU como con la regulación contenida en la nueva redacción del Reglamento de la Asamblea*», esto es, con la aprobada por el Pleno de la Cámara de 13 de junio de 2002. El resultado de esa operación es, en principio, encomiable ya que con él nos aproximamos seriamente a lo que debe ser la regulación integral de una materia tan sensible para el objeto de la Ley como son las relaciones Gobierno-Parlamento; no obstante, su tenor actual permite hacerle aún algunos

reproches. El principal de ellos es el haberse limitado, en buena parte de sus novedades, a transcribir determinados preceptos (arts. 170.1, 2 y 4; 182.1; 183.1; 184.4, entre otros) del Reglamento de la Asamblea Regional. Transcribir preceptos no es una mala técnica porque con ella se evitan dobles redacciones y faltas de sintonía entre normas, siempre inconvenientes, pero sí supone –si el legislador se reduce en exceso a ello– perder la valiosa oportunidad que comporta toda Ley del Presidente y del Gobierno para pensar esa regulación con autonomía y desde la estricta perspectiva del órgano u órganos que se están normando. A parte de ello, dicha traslación es censurable cuando, como ocurre con el artículo 40.3 (simétrico del 170.4 del Reglamento parlamentario), versa sobre contenidos que, por pertenecer a la autonomía parlamentaria, puede normar perfectamente el Reglamento de la Asamblea pero no esta Ley, por razonables que sean tales contenidos: así sucede con la prohibición que dicho precepto establece de celebrar más de tres debates generales sobre la acción del Gobierno regional en determinado supuesto. E igualmente discutible resulta, por otras razones, la previsión del artículo 41.3 –sin que obste a ello el ser transcripción literal del artículo 184.4 del Reglamento de la Cámara–, el cual permite a los miembros del Consejo de Gobierno «delegar su comparecencia ante cualquier Comisión en los Secretarios Generales, Secretarios autonómicos y Directores Generales de sus respectivas Consejerías», fórmula que contrasta con lo establecido por el artículo 33 del EAMU, según el cual la responsabilidad por la gestión de tales Departamentos es siempre de sus titulares. Una cosa es hacer posible y aun potenciar la presencia de tales altos órganos de la Administración Regional en la Asamblea, lo que siempre será positivo, y otra muy distinta es permitir que un Consejero pueda eludir una comparecencia solicitada por la oposición mediante el fácil expediente de delegarla en alguno de sus subordinados, aunque sea previa autorización de la Mesa de la Comisión correspondiente (ésta es la única cautela fijada por la norma) en la que perfectamente puede suceder que el grupo solicitante no tenga posibilidad alguna de oponerse a dicha decisión.

Por lo demás, se echa de menos en este Título dedicado a las relaciones Parlamento-Gobierno alguna referencia, por mínima que sea, a la figura de la disolución parlamentaria, ahora sí atribuida por el EAMU al Presidente de la Comunidad. Esa mención estaba en el Anteproyecto de esta Ley –capítulo III: *De la disolución anticipada de la Asamblea Regional*–, pero salió de él por recomendación del Consejo Jurídico cuyo dictamen estimó que se trataba de una mera reiteración del artículo 27.4 del EAMU que no añadía al texto ningún contenido relevante. Sin embargo, no es exactamente así ya que, aparte el hecho de que aquel Anteproyecto mencionaba cuestiones no reguladas por ninguna otra norma como las relativas a publicidad y entrada en vigor del Decreto de disolución –el mismo día de su publicación, y no a los veinte días como es regla general–, va de suyo que, aunque su cita se redujera a una escueta remisión a Estatuto, el instituto de la disolución parlamentaria no puede estar jamás ausente de aquel bloque normativo en el que se describen precisamente las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno autonómicos.

El resto de las novedades que incorpora la Ley 6/2004 se ordenan en una doble dirección: unas de ellas apuntan a reforzar la posición del Presidente dentro del Consejo de Gobierno y otras tienden a perfeccionar técnicamente la

norma, bien depurando sus previsiones, bien completándolas con el añadido de otras ausentes en la Ley anterior.

Al primer grupo pertenece la atribución al Presidente de la Comunidad Autónoma de la facultad de crear, modificar o suprimir Consejerías en cualquier momento de su mandato y no sólo al inicio del mismo como sucedía en la Ley anterior, donde, tras utilizarla el Presidente por primera vez, esa competencia pasaba a ser del Consejo de Gobierno (artículo 5.3); e igual sucede con la que ahora se convierte en prerrogativa presidencial de establecer el orden de prelación entre las Consejerías, también atribuida al Consejo en la regulación precedente, y con consecuencias sensibles sobre el orden de suplencia al Presidente en los supuestos ordinarios de ausencia o enfermedad (artículos 5.3 y 14.1). En fin, en esta misma línea hay que ubicar la incorporación al Título I de un capítulo IV específicamente dedicado a regular los órganos de apoyo directo al Presidente –como tales se contemplan la Secretaria General de la Presidencia, cuyo titular debe tener rango de Consejero, y el Gabinete de la Presidencia–, los cuales, si bien ya estaban previstos en la Ley 1/1988, ahora se definen de una manera más puntual a los claros efectos de reforzar su condición como aparato al servicio del Presidente.

En el segundo de los grupos mencionados entran tres bloques de preceptos, simétricos de otras tantas zonas mal resueltas o incluso no contempladas –pese a ser fundamentales– en la Ley que ahora se sustituye. Son ellos el régimen de lo que la Ley llama «*situación de suspensión temporal de funciones del Presidente*», supuesto excepcional de sustitución del mismo en el que esas funciones pasa a ocuparlas un Presidente interino (aquí, la principal modificación introducida respecto del régimen anterior ha consistido, para decirlo con las palabras de la exposición de motivos, en hacer que las facultades de nombramiento de ese Presidente interino, que en la Ley 1/1988 «*se atribuyen al Consejo de Gobierno, se trasladen a la Asamblea Regional*»–, la regulación del Gobierno en funciones, ausente de la norma anterior y ahora objeto del capítulo III del Título II, y el régimen de las potestades normativas del Consejo de Gobierno que en la Ley derogada no tenía más reflejo que el relativo a la delegación legislativa y que en la Ley actual recibe un tratamiento tendencialmente completo, extendido minuciosamente a iniciativa legislativa y a potestad reglamentaria.

Respecto del primero de estos tres objetos –la previsión de un Presidente interino como sustituto excepcional del Presidente de la Comunidad Autónoma– cabe, no obstante, alegar que la modificación realizada por la Ley en dicho punto no es tan intensa como su exposición de motivos presume (a la postre, visto su artículo 15.3, resulta que la Asamblea acuerda la suspensión del Presidente pero sólo «*toma razón del nombre del Presidente interino*» que el Consejo le comunica), e incluso sería correcto ir más allá y censurar que el legislador no haya aprovechado la oportunidad que la adopción de esta Ley supone para eliminar del ordenamiento jurídico murciano una figura –poco importa que otras Comunidades lo hayan acogido también– que contradice frontalmente los presupuestos matrices del sistema institucional optado por el Estatuto de Autonomía y, por lo tanto, al propio Estatuto. Adviértase que el artículo 16.1 y 3 impide que el Presidente pueda, durante la Presidencia interina, disolver la Asamblea, plantear la cuestión de confianza o ser sometido a una moción de censura, lo que supone

una inaceptable congelación de los principios básicos del régimen parlamentario que el Estatuto de Autonomía hubiera podido prever, en su caso, con indiscutible legitimidad –aunque con pésima técnica– pero que el legislador ordinario, como tal, no tiene ni puede tener a su alcance. Por lo que hace al régimen del Consejo de Gobierno en funciones y de las potestades normativas atribuidas al Gobierno regional, la regulación que la Ley establece es simétrica a la de otras normas similares, lo que permite obviar un mayor comentario.

Dejemos finalmente constancia de dos cuestiones sobre las cuales el Consejo Jurídico planteó algunas reservas en su dictamen relativo al Anteproyecto de la Ley comentada. La primera de ellas apunta al hecho de que dicha Ley haya renunciado a normar las incompatibilidades tanto del Presidente como de los demás miembros del Consejo de Gobierno, pese a ser ésta una parte esencial de su estatuto jurídico, y haya preferido remitir dicho régimen al establecido para todo cargo público de la Comunidad Autónoma en la Ley 5/1994, del Estatuto Regional de la Actividad Política. Aparte otras razones, la principal censura que se hace a dicho proceder consiste en advertir que la normación de unas y otras incompatibilidades tienen incluso un régimen distinto en nuestro ordenamiento jurídico (a las del Presidente y a las de los demás miembros del Consejo les imponen los artículos 31.5 y 32.4 del EAMU la exigencia de una mayoría absoluta que no rige para las de los demás altos cargos), con lo cual su fusión en una misma norma puede plantear determinados problemas; más aún si se advierte que la referida Ley 5/1995, del Estatuto de la Actividad Política, no contiene un precepto que (como sí hace la disposición adicional primera de la Ley 6/2004 que comentamos) recuerde la necesidad de que su adopción, siempre que efecte a aquellas autoridades, deba hacerse por mayoría reforzada. La exposición de motivos de la Ley 6/2004 se hizo cargo de estas consideraciones, pero prefirió conservar la remisión normativa a la Ley 5/1994. La segunda cuestión abordada por el dictamen del Consejo Jurídico versaba sobre el intento de introducir en la regulación del Consejo de Gobierno una nueva figura, la del Viceconsejero, a la que, por su ubicación sistemática dentro del Título III referido a «*los miembros del Gobierno regional*», cabía presumir que se intentaba atribuir tal calidad de miembros del Gobierno, dando lugar con ello a una posible concepción «*dual*» del Gobierno regional murciano (el Consejo de Gobierno, integrado por Presidente y Consejeros; el Gobierno, con una composición extendida a estos otros órganos) similar a la que el artículo 98.1 de la CE permite para el Estado, pero que –según el Consejo Jurídico– el EAMU no autoriza. La Ley 6/2004 sí ha seguido en este punto el parecer del Consejo y, en consecuencia, la figura del Viceconsejero ha desaparecido del texto finalmente aprobado.

Durante la elaboración de la Ley se produjo un debate externo al procedimiento legislativo que enfrentó a los distintos partidos sobre la posibilidad de concordar una enmienda común dirigida a introducir en dicho cuerpo legal un efectivo estatuto de los expresidentes en el que se incluía la automática incorporación de éstos al Consejo Jurídico de la Región de Murcia con la correspondiente retribución. Finalmente, ese acuerdo no se alcanzó y la referencia de la Ley 6/2004 al estatuto de los expresidentes ha quedado reducida a la mención que hace de ellos su artículo 20.3, según el cual éstos deberán recibir «*con carácter vitalicio el tratamiento de excelencia y las atenciones honoríficas y protocolarias que legal o reglamentariamente se determinen*».

Nueva Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Regional

El segundo texto normativo a cuya adopción ha dado lugar la derogación de la Ley 1/1988 ha sido, según vimos, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Su intención, muy clara, se adecúa a la lógica de ese «*modelo dual*» al que vimos que se refería la exposición de motivos de la nueva Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno. Se trata, según ello, de completar la regulación dedicada por esta última Ley a regir en el ámbito estrictamente político propio de ambas instituciones, con una segunda Ley llamada a normar la organización y el funcionamiento de la Administración Regional en cuanto estructura que debe proveer a la ejecución de las directrices políticas fijadas por aquellos órganos institucionales, distinguiendo así los dos niveles –político y gestor– en los que se articula la actividad del Ejecutivo murciano. Por esa razón la Ley 7/2004 viene a sustituir a la regulación que hasta este momento estaba incluida en la segunda mitad de la Ley 1/1988 (Títulos IV a VI), denominada, con toda coherencia, del Presidente, del Consejo de Gobierno y *de la Administración de la Comunidad Autónoma*.

Características básicas de la nueva Ley son: a) En primer lugar, la aceptación de la distinción entre la Administración General de la Comunidad Autónoma, encargada de asumir en general la realización de los intereses públicos regionales, y la Administración institucional, formada por aquellos «organismos públicos» que desarrollan actividades derivadas de la propia actividad de aquella Administración General en calidad de organizaciones instrumentales suyas, diferenciadas pero dependientes de ella, en régimen de descentralización funcional; esta distinción, que ya estaba en la vieja Ley de 1988, se depura y se perfecciona ahora hasta convertirla en el eje vertebrador de todo el contenido de la Ley recién aprobada. b) Caracteriza además a la nueva Ley un notable avance en la calidad técnica de sus previsiones y, en clara conexión con ello, un confesado intento –vid. su preámbulo– de servir como marco legal a la renovación de la Administración Regional murciana, entendida éste como una exigencia inexcusable para su modernización y como una de las claves de las que ha pasado a depender el *diferencial competitivo* entre unas Comunidades Autónomas y otras. c) En fin, desde otro punto de vista, la Ley 7/2004 se caracteriza por la fuerte influencia que, como modelo, ha acabado teniendo sobre ella –no sólo sobre su espíritu y sobre su estructura, sino también sobre la literalidad de muchas de sus fórmulas y enunciados– la ley estatal correspondiente, esto es, la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, habitualmente conocida como la LOFAGE.

Entrando a esbozar su contenido, debemos decir que la Ley aborda cuatro grandes bloques temáticos a los que dedica los cuatro Títulos en los que se estructura su texto. (i) El primero de estos bloques (Título I, bajo el epígrafe «*disposiciones generales*») se destina a recoger por extenso los principios que, a juicio del legislador, deben informar la organización y el funcionamiento de la Administración Regional (todos ellos, práctica transcripción de los previstos en la LOFAGE para la Administración central), así como a regular las relaciones de esta Administración con otras Administraciones Públicas. Esta última zona es la

más novedosa y constituye una de las aportaciones más encomiables de la Ley ya que en ella se contiene, por primera vez en el ordenamiento jurídico murciano y con un grado de desarrollo que no siempre es posible encontrar en otras Comunidades Autónomas, una detallada regulación de los convenios de colaboración a celebrar por esta Comunidad. Pero de ello nos ocupamos con mayor atención en otro lugar. (ii) El Título II concreta la Organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, sobre la base de la distinción entre *órganos superiores* de la misma (lo son, a juicio de la Ley, el Presidente, el Vicepresidente en su caso, el Consejo de Gobierno y los Consejeros, lo que abre una falta de sintonía respecto de lo previsto para el Estado por la LOFAGE, cuyo artículo 6.2 no considera *órganos* de la Administración estatal ni al Presidente del Gobierno ni al Gobierno de la Nación por estimar, con distinto criterio, que son antes bien instituciones «del Estado», lo que bien pudiera abrir un interesante debate doctrinal) y *órganos directivos* de la Administración General (lo son, dentro de cada Consejería, los Secretarios generales, los Secretarios autonómicos –nomenclatura con la que ahora pasan a designarse los anteriores Secretarios Sectoriales–, los Directores Generales, los Vicesecretarios y los Subdirectores Generales y *órganos asimilados*). (iii) Un tercer bloque está destinado a establecer el régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad murciana, ocupándose de la forma de sus disposiciones y de sus actos, de los recursos y reclamaciones, del procedimiento administrativo (atendido aquí tan sólo en lo relativo a registros y a revisión de oficio) y de la contratación. (iv) Finalmente, el Título IV se ocupa de regular a la Administración institucional (de «*Organismos públicos*» habla su epígrafe) distinguiendo, a tal fin, dos categorías de entes institucionales: a) los «*organismos autónomos*», organismos públicos que realizan su actividad sometidos al Derecho Público, y b) las «*entidades públicas empresariales*», organismos públicos que se rigen por el Derecho Privado y cuyo personal se rige por el Derecho laboral, excepto aquél que se encuentre sujeto a una relación de servicio de carácter estatutario. La disposición adicional segunda, por su parte, se refiere a las «*sociedades mercantiles regionales*», también regidas por el Derecho Privado pero a las que, lógicamente, la Ley no extiende la condición de «*organismos públicos*» al no actuar con personalidad jurídico-pública.

En la línea de lo ya advertido al ocuparnos de la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno, también de esta Ley 7/2004 han salido –con mayor razón– las referencias que su Anteproyecto contenía a la figura de los Viceconsejeros.

Reestructuración de Consejo de Gobierno y de la Administración Regional

Veámos en el primer epígrafe de este informe que, si bien no sucedió así en la primera de las dos remodelaciones que el Presidente Valcárcel ha llevado a cabo en su Gabinete durante 2004, la segunda de ellas, la de junio de este año, sí estuvo acompañada de una nueva reestructuración del Consejo de Gobierno y, por lo tanto, de la Administración Regional. Nada cabe objetar a dicha medida puesto que el Presidente tiene la competencia que le permite adoptarla y aun existe todo un arsenal de razones que justifican su uso, pero sí procede advertir –una vez más– la preocupante frecuencia con la que tal modificación de estruc-

turas se viene produciendo. De hecho, en poco más de dos años se han dictado en la Comunidad Autónoma de Murcia tres Decretos de Reorganización de la Administración Regional (Decretos 1/2002, 9/2003 y 60/2004) y eso parece más de lo que reclaman las lógicas exigencias de adaptación de la Administración a sus fines, cambiantes de suyo, pero no tanto. En todo caso, dicha actitud lesiona de manera sensible un bien público que no debería ser dejado en segundo plano con tanta facilidad cual es la deseable estabilidad a la que deben aspirar todas las estructuras institucionales, estabilidad que es tan necesaria para su consolidación y para la continuidad de sus trabajos como conveniente para la normalidad de las relaciones que estas estructuras institucionales mantienen con los administrados.

En esta ocasión, la reforma de la estructura del Consejo de Gobierno que el Decreto núm. 60/2004, de 28 de junio, de Reorganización de la Administración Regional ha acometido, ha ido en una doble dirección. Por una parte, ha procedido a modificar con cierta profundidad el ámbito funcional de varias Consejerías, tres de ellas con correlativo cambio en su denominación (así las que ahora pasan a denominarse de Agricultura y Agua, de Trabajo y Política Social, y de Turismo, Comercio y Consumo) y una de ellas sin que esa modificación sea precisa (así, la de Economía, Industria e Innovación); por otra parte, ha añadido al Gobierno una nueva Conserjería, la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, ampliando así en uno el número de los integrantes actuales del Consejo de Gobierno, ahora once más el Presidente.

Dentro de esta operación, la formación de la nueva Consejería de Agricultura y Agua se ha hecho detrayendo de la anterior Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente las competencias de Medio Ambiente y de Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible; ello ha tenido su inmediata traducción orgánica en el Decreto núm. 62/2004, de 2 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agricultura y Agua. La Consejería de Trabajo y Política Social, por su parte, ha conservado las competencias de la extinta Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, con pérdida de las hasta ahora atribuidas a ésta en materia de Consumo, y ha fijado la estructura de sus órganos directivos por Decreto núm. 63/2004, también de 2 de julio. La nueva Consejería de Turismo, Comercio y Consumo, a su vez, se ha nutrido con las competencias que la anterior Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio tenía en materia de Turismo, incrementadas ahora con las relativas a Consumo, perdidas según acabamos de ver por la Consejería de Trabajo, y con las que le cede la Consejería de Economía, Industria e Innovación en materia de Comercio, Artesanía y Defensa de la Competencia; el Decreto núm. 64/2004, de igual fecha que los anteriores, ha sido el encargado de establecer los Órganos Directivos de la nueva Consejería, certificando así los trasvases orgánicos a los que su creación ha dado lugar. Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, esa de la decimos que incrementa en uno el número de Departamentos de la Administración Regional, se ha formado mediante la adición de las competencias en materia de Medio Ambiente que le cede a tal fin la anterior Consejería de Agricultura, y las que le llegan con idéntico designio desde la extinta Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio relativas a este último sector de la actividad administrativa. Sus órganos directivos los ha establecido el Decreto núm. 65/2004, modificado a su vez por el Decreto núm. 93/2004, de 24 de septiembre.

Al margen de esta reestructuración de la Administración Regional, las Consejerías de Sanidad y de Educación y Cultura han procedido a renovar, respectivamente, las normas que establece sus Órganos Directivos mediante los Decretos núm. 105/2004, de 22 de octubre, y 118/2004, de 29 de octubre. También lo ha hecho la Consejería de Hacienda (Decreto núm. 91/2004, de 17 de septiembre) por lo que hace a la estructura de tres de sus centros directivos: la Secretaría General, la Dirección General de Presupuestos y la Dirección General de Función Pública.

Comarcalización y Pacto Local

No se ha producido ningún avance, durante el año que ahora concluye, en ninguno de los dos frentes que la Comunidad Autónoma de Murcia tiene abiertos en materia de descentralización territorial: el pacto local y la pendiente elaboración de un anteproyecto de ley que termine de dar perfil a la estructuración de la Región en comarcas. Sí ha habido, en cambio, un debate parlamentario sobre el tema a raíz de la presentación en la Asamblea por el grupo socialista de una moción orientada a requerir al Gobierno autonómico para que elabore la mencionada Ley de Comarcalización de la Región de Murcia, cuyos trabajos precisamente mandó iniciar en su día la propia Asamblea Regional mediante una proposición no de ley, de fecha 7 de mayo de 1998. El texto de la moción ahora presentada (*«Que esta Asamblea Regional inste al Consejo de Gobierno a que, con la participación de los Ayuntamientos, la Federación de Municipios y los agentes económicos y sociales, elabore y remita urgentemente a la Cámara un proyecto de ley de comarcalización de la Región de Murcia que desarrolle y delimite las comarcas, dotándolas de competencias y financiación suficiente»*) fue rechazado en la sesión del Pleno de 27 de octubre de 2004 por veinticuatro votos en contra—los del grupo popular— y trece a favor. El rechazo del grupo popular se apoyó, una vez más, en los siguientes argumentos: a) aún no se ha concluido el proceso de transferencias del Estado hacia las Autonomías, con lo cual no es oportuno iniciar ésta que podríamos considerar la segunda descentralización; b) aunque sea verdad que la anterior está muy avanzada, no lo está, en cambio, la descentralización relativa al Pacto Local en la cual últimamente apenas ha habido ningún movimiento, lo que impide saber cuál sería el nivel de competencias trasladable a las comarcas después de haber resuelto las que pasan a los municipios; c) a juicio de dicho grupo, además, tampoco existe una necesidad urgente ni una gran demanda social que presione sobre este tema; d) en fin, en razón de todo ello, el grupo popular considera que debe irse a una potenciación económica y social de tales comarcas antes de pasar a plantearse las aludidas opciones de reestructuración territorial y administrativa de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, el tema sigue quedando para después.

¿Reforma del Estatuto de Autonomía?

En los últimos meses de 2005 el PSOE-PSRM ha hecho pública su intención de presentar a principios del año próximo un documento en el que se contengan las líneas maestras de su propuesta para la reforma del Estatuto de Autonomía de

la Región de Murcia. Las primeras noticias sobre tal iniciativa se produjeron con ocasión de la visita que su secretario general realizó al Presidente Valcárcel el 15 de octubre de este año en el Palacio de San Esteban; y, según las informaciones a las que posteriormente ha ido teniendo acceso la prensa (vid. «*La Verdad*» de 17 de noviembre y de 31 de diciembre), parecería que la anunciada propuesta afectaría, entre otros temas, a cuestiones relacionadas con la descentralización territorial y la constitución de las comarcas. También ha trascendido su intención de blindar a través de esta vía –la reforma del Estatuto de Autonomía– el trasvase Tajo-Segura, últimamente amenazado por la actitud hostil de Castilla– La Mancha; se trataría, al parecer, de incorporar al texto del Estatuto una nueva disposición adicional (con antecedentes, dicen sus proponentes, en la disposición adicional 3ª de la Constitución Española relativa a Canarias y en la disposición adicional 2ª.1 del Estatuto de Andalucía) que condicionara la modificación del régimen de aprovechamiento conjunto del transvase Tajo-Segura al previo acuerdo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El PP y el Gobierno autonómico, por su parte, han expresado ya sus reservas a dicha propuesta por considerar que, en su concepto, la reforma del Estatuto no es una prioridad para la Región de Murcia, habida cuenta de que el texto actual cubre de modo satisfactorio los requerimientos de autogobierno que tiene esta Comunidad Autónoma, lo que no excluye su perfeccionamiento cuándo y dónde sea preciso. En cuanto a la posibilidad de blindar por esta vía el trasvase Tajo-Segura, estima que el trasvase se aprobó por ley y que éste es su más entendible y adecuado blindaje, con lo cual la defensa de dicha ley es la mejor forma de proteger los intereses de la Región.

Con independencia del juicio que deba merecernos el hecho de que un buen número de Comunidades Autónomas haya anunciado ya su deseo de iniciar la reforma de sus Estatutos de Autonomía sin esperar a que se pacte entre todos un modelo coherente, compartido y común de Estado compuesto (hecho que probablemente ha influido sobre la propuesta que ahora hace el PSOE-PSRM, igual que su deseo de abrirle un nuevo frente al Gobierno en cuanto oposición–, y al margen de la valoración técnica que quepa hacer de las sugerencias de reforma contenidas en la citada iniciativa (cuestión sobre la que nos pronunciaremos mejor cuando tales propuestas se terminen de concretar–, lo cierto es que estamos en presencia de un significativo movimiento protagonizado por la segunda fuerza política de la Región que afecta de manera directa al núcleo normativo de la autonomía murciana y que, como tal, no puede dejar de ser consignado en estas páginas.

Transferencias y financiación

A) No se ha producido durante el año 2004 el traspaso de las funciones y medios adscritos al servicio de la Administración de Justicia, cuyo proceso negociador se inició de manera formal en enero de 2003 con la adopción del correspondiente acuerdo por parte del Consejo de Gobierno. El 15 de junio de este año se celebró en Madrid una reunión entre el Consejero de Presidencia y el Ministerio de Justicia destinada a impulsar los trabajos relativos a dichas transferencias,

pero el año ha concluido –igual que en otras Comunidades– sin que la negociación se cierre. Tampoco se han realizado durante este año –aunque su alcance es mucho menor– las transferencias pendientes en materia de funciones y servicios de asistencia sanitaria encomendados al Instituto Social de la Marina.

B) Durante 2004, se ha liquidado el primer ejercicio del nuevo modelo de financiación autonómica, el correspondiente al año 2002, lo que ha permitido conocer mejor sus posibilidades. Por lo que hace a la Comunidad Autónoma de Murcia, las conclusiones que se deducen de dicha liquidación tienen su cara y su cruz. En positivo hay que consignar el notable incremento de recursos recibidos por esta Comunidad. En este sentido, sin computar los tributos cedidos, la financiación de la Región de Murcia ha experimentado un crecimiento del 12,5%, sólo superado por la Comunidad Autónoma de Madrid; ello muestra que el actual sistema está vinculado a la marcha de las economías regionales y a su mayor crecimiento económico y de consumo, lo que beneficia a Murcia cuyos índices en este terreno son buenos. La cruz de los datos a los que ahora se accede la pone, en cambio, –una vez más en esta Comunidad Autónoma– el factor poblacional, atendido el cual nuestro crecimiento en términos *per capita* queda por debajo de la media nacional. Ello es consecuencia del enorme crecimiento de la población regional cuyo aumento del 14,5% respecto del año base del sistema, 1999, duplica al experimentado por el conjunto del país. Tengamos en cuenta que Murcia es, tras Baleares y Canarias, la Comunidad Autónoma con mayor dinamismo demográfico. Dicho crecimiento supone que el sistema no está computando a 164.000 personas a las que se les prestan determinados servicios públicos, pero por las cuales no se percibe financiación adicional alguna.

En razón de ello, resulta crucial para la Región de Murcia la constitución en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y a solicitud reiterada de esta Comunidad Autónoma, de un Grupo de Trabajo de Actualización Poblacional, nacido con el encargo de dar desarrollo metodológico al artículo 4.A,a) de la Ley 21/2001, reguladora del actual sistema de financiación autonómica. El citado grupo de trabajo fue creado el 14 de septiembre de 2004 y se ha reunido en dos ocasiones durante el presente año, estando previsto que finalice sus trabajos antes de septiembre de 2005.

Actividad normativa

Leyes

Si tuviéramos que destacar una nota de la producción legislativa desarrollada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el presente año nos inclinaríamos, sin duda, por la de su elevada concentración temporal, ya que la mitad de las diez leyes aprobadas por la Asamblea Regional en 2004 han tenido su íntegra tramitación parlamentaria durante los dos últimos meses del año. Y no se piense que nos encontramos ante normas de escasa relevancia. Estamos hablando de leyes que presentan una gran carga política y jurídica. Entre estas normas están, lógicamente, las dos leyes financieras habituales en todo fin de año, es decir, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad (Ley 10/2004, de 29

de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2005) y la de Acompañamiento (Ley 8/2004, de 28 de diciembre, de medidas administrativas, tributarias, de tasas y de función pública). Y están también tres importantes leyes sobre las cuales se venía hablando en la Región desde hacía varios años. Se trata de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia; la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia.

El grado de producción legislativa del último recodo del año es incluso mayor que el indicado, pues hay que tener en cuenta que la Asamblea Regional ha tenido que realizar en el mismo período el pertinente control sobre el único Decreto Legislativo aprobado este año: el 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales. Aunque ningún grupo ha manifestado reparos a la labor normativa del Consejo de Gobierno, el trámite de control ha tenido necesariamente que ocupar su atención.

Fuera de este reducido período de tiempo se sitúan únicamente cinco leyes, tres de las cuales tienen por objeto la modificación de otras anteriores. Son la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia; la Ley 2/2004, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia; la Ley 3/2004, de 27 de mayo, de modificación de la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores; la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado en la Región de Murcia.

Este alto grado de concentración legislativa merece alguna reserva. En concreto, los problemas que ocasiona son, básicamente, dos: de un lado, se dificulta considerablemente el estudio y discusión detallada por los grupos parlamentarios de las distintas iniciativas legislativas presentadas, y, de otro lado, se bloquea en la práctica el normal desarrollo del resto del trabajo parlamentario, básicamente el de control del Gobierno.

Por lo que hace a la consideración singularizada de las normas legales aprobadas este año, nos gustaría detenernos brevemente en tres de ellas. En primer lugar, y sobre todo, en la Ley 2/2004, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, dada la especial significación que esta materia tiene actualmente en todos los campos de actividad.

Pese al escaso tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley del Suelo, apenas tres años, es esta la segunda vez que se modifica la misma. La primera reforma se produjo por la Ley 2/2002, de 10 de mayo y no fue especialmente intensa. Vino motivada, básicamente, por factores externos: la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001 que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 16.1 y 38 de la Ley del Suelo estatal de 1998, hecho que hizo preciso completar la legislación autonómica ante el vacío normativo producido;

la reorganización de la Administración regional aprobada por Decreto del Consejo de Gobierno de 15 de enero de 2002, que hizo necesario dar una nueva redacción a la presidencia de la Comisión de Coordinación de Política Territorial; y las demandas de diversos colectivos de suavizar o postergar durante un tiempo la aplicación de la ley en algunos puntos. Con todo, también se modificaron algunas decisiones adoptadas en la Ley de 2001.

La reforma que se produce ahora por la Ley 2/2004 es de mayor calado, tanto por su extensión –se modifican 28 artículos y se añaden 8 nuevos–, como por su significación. Entre otras determinaciones cabe destacar la profunda regulación de la ordenación del litoral; la posibilidad de suspender la aprobación de nuevos instrumentos de planeamiento y otorgar autorizaciones y licencias durante la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, a fin de impedir que la evolución de la situación jurídica de las áreas afectadas por los mismos suponga que la aplicación de dichos instrumentos sea imposible o enormemente costosa para la Administración; la configuración de una nueva categoría de suelo no urbanizable para aquellos terrenos que el plan general considere «inadecuados» para su transformación; la recuperación de la figura de la Junta de Compensación, a fin de agilizar la tramitación de los planes parciales; la atribución de competencias a los municipios en las autorizaciones de usos provisionales y viviendas unifamiliares en el suelo no urbanizable protegido por el planeamiento o inadecuado para el desarrollo urbano; la declaración de que los planes y proyectos elaborados por las administraciones públicas o por los particulares se entenderán aprobados definitivamente por silencio administrativo positivo cuando transcurran seis meses desde su presentación, siempre que se hubiere efectuado el trámite de información pública; y la previsión de que el planeamiento podrá calificar suelo con destino a la construcción de viviendas de protección pública y determinar las condiciones y ámbitos de aplicación de primas de aprovechamiento, estableciéndose una reserva obligatoria del 10% de la edificabilidad residencial en suelo urbanizable excepto para los desarrollos de mínima densidad.

Esta última medida es especialmente encomiable, pues coadyuva al fin social de proporcionar viviendas a los sectores sociales de escaso nivel de renta y, al propio tiempo, contribuye a estabilizar el precio de este bien. No obstante, el alcance de esta medida queda en gran parte lastrado por la previsión de que el Consejo de Gobierno podrá suspender o modificar las reservas obligatorias para vivienda de protección pública, en función de las previsiones y cumplimiento de los objetivos de los planes sectoriales de vivienda, así como por razones motivadas de la coyuntura del mercado de vivienda.

La segunda norma legal que queremos comentar en este lugar es la Ley 8/2004, de 28 de diciembre, de medidas administrativas, tributarias, de tasas y de función pública, que actúa como «Ley de Acompañamiento» de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Son dos los puntos a destacar.

El primero de ellos es que la Ley de Acompañamiento de este año no se ajusta plenamente –como sí hizo, por el contrario, la última aprobada (de 2002, pues en el 2003 no hubo)– al contenido material que le corresponde. El objetivo de esta figura es conocido: recoger en una sola norma distintas medidas que no cuentan con la habilitación constitucional y estatutaria necesaria para su inser-

ción en Ley de presupuestos, pero que son complementarias de las disposiciones de política económica previstas en la misma. Y si analizamos el texto de la Ley 8/2004 se puede detectar la existencia de algunas medidas que tienen difícil acomodo en la figura de la Ley de Acompañamiento. Nos referimos, en concreto, a las modificaciones que introduce en diversas normas: en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 15 de diciembre; en la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, del Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud; y en el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero.

El otro punto a destacar de esta Ley de Acompañamiento hace referencia al hecho de que el artículo 10 de la misma afirma que «se modifica la Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales», cuando ella fue publicada el 28 de diciembre para entrar en vigor el 1 de enero, y la citada Ley 7/1997 estaba derogada ya en ese momento por efecto de la disposición derogatoria del Decreto Legislativo 1/2004 que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales y fue publicado el 27 de diciembre para entrar en vigor ese mismo día 28 en el que la Ley 8/2004 dice modificarlo.

La tercera ley a destacar es la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que sigue la misma línea doctrinal marcada por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado y de Instituciones Públicas. Lo más relevante de ella es la consagración que hace, en su artículo 10, de los principios de unidad de doctrina y de jerarquía y la regulación, en la Disposición Adicional Quinta, de diversas formas de integración en el Cuerpo de Letrados de la Región de Murcia de ciertos funcionarios del Cuerpo Superior de Administradores.

Reglamentos

La actividad reglamentaria desarrollada por la Comunidad Autónoma de Murcia no ha sido este año especialmente intensa. Nada que ver, por ejemplo, con la de los dos años anteriores, en los que se aprobaron casi un tercio más de decretos y órdenes de contenido sustantivo.

De esta producción normativa lo más característico es el absoluto predominio que tienen las normas de carácter interno o autoorganizativo. Si todos los años las normas reglamentarias que de una u otra manera hacen referencia a la Administración son mayoría, este ejercicio lo son aún en mayor medida.

En este ámbito se sitúan muchos Decretos que han sido aludidos en otro lugares de este Informe. Nos referimos al de reorganización de la Administración Regional, al que establece la nueva prelación de Consejerías, a los que establecen los órganos directivos de las distintas Consejerías o al que modifica la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda. Y se sitúan también otros muchos, aún no mencionados, entre los que destacan el Decreto 13/2004, de 13 de febrero, por

el que se asignan funciones en materia de defensa de la competencia y se crea el Servicio Regional de Defensa de la Competencia; el 17/2004, de 27 de febrero, por el que se regulan los plazos máximos para dictar y notificar resolución expresa en determinados procedimientos administrativos; el 26/2004, de 26 de marzo, por el que se modifica el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, por el que se configuran las opciones correspondientes a las categorías de Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud; el 38/2004, de 23 de abril, por el que se regulan los procedimientos específicos de integración del personal laboral fijo y funcionario de carrera del Servicio Murciano de Salud en las categorías estatutarias y opciones correspondientes al mismo; y el 95/2004, de 24 de septiembre, por el que se crean y regulan los Consejos asesores regionales de carácter sectorial de servicios sociales.

Fuera de este ámbito interno hay que destacar, por encima de cualquier otro, al muy polémico Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las «Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia», cuyos apoyos normativos se encuentran en el artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, y en el artículo 17 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, que establece las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes de Ordenación Territorial como instrumentos de ordenación territorial de carácter ordinario.

La tramitación y posterior aprobación de este Decreto ha dado lugar a un amplio debate político, social y jurídico en la Región de Murcia. Lo más significativo han sido las objeciones planteadas por el Consejo Jurídico al Proyecto, gran parte de las cuales han sido aceptadas por el Gobierno regional, aunque no todas, como, por ejemplo, la utilización de la figura de la «Actuación de Interés Regional» en la zona de Marina de COPE, en lugar de la de «Plan de Ordenación del Territorio» (Dictamen 46/2004, de 12 de mayo).

Por lo demás, y continuando en el terreno de las normas *ad extra* de la Administración, hay que consignar cuatro Decretos: el 39/2004, de 23 de abril, por el que se regula el derecho a la información de los consumidores en la compraventa de vehículos usados; el 73/2004, de 2 de julio, por el que se regula el procedimiento de autorización sanitaria de los centros, establecimientos y servicios sanitarios y el registro de recursos sanitarios regionales; el 99/2004, de 1 de octubre, por el que se regulan las clínicas dentales en la Región de Murcia; y el 119/2004, de 5 de noviembre, por el que se regulan las nuevas líneas de fomento al alquiler de viviendas.

Relaciones de colaboración y de conflicto

Conflictividad jurisdiccional

A) El 29 de julio de este año el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia ha interpuesto ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Con ello, esta Comunidad ha puesto fin a su anterior trayectoria como única Comu-

nidad Autónoma con conflictividad jurisdiccional *ceró* respecto del Estado (ningún recurso de inconstitucionalidad había planteado hasta hoy frente a una ley estatal, y el único conflicto de competencia que inició contra él en 1989 acabó por desistimiento del Gobierno murciano) y además lo ha hecho para dar estado jurisdiccional a la cuestión que en los últimos años ha afectado de manera más sensible a sus intereses: la derogación del Plan Hidrológico en aquél punto que posibilitaba la llegada a la Región de las aguas del río Ebro.

En defensa de su posición, la Comunidad Autónoma ha alegado, en su extenso y muy fundamentado escrito de interposición, hasta cinco causas de inconstitucionalidad:

a) En primer lugar, la demanda estima que no concurre en el Real Decreto-Ley impugnado esa «*extraordinaria y urgente necesidad*» que la CE (artículo 86.1) considera como presupuesto habilitante de la capacidad del Gobierno para dictar este tipo de normas. Aun aceptando, como aquí se hace, que el TC viene interpretando tal requisito con una cierta flexibilidad, el demandante entiende que es imposible admitir en este caso la existencia de ningún tipo de urgencia. Desde luego es así, argumenta, porque existe un procedimiento legislativo urgente que hubiera sido suficiente a satisfacer cualquier demanda de celeridad. Pero además lo es por algunas otras razones de fondo tanto o más atendibles que la anterior. En concreto, se afirma, no cabe considerar que exista en la derogación del trasvase del Ebro una urgencia impositiva del procedimiento legislativo, incluso extraordinario, cuando el PHN configuró a dicho trasvase como una simple autorización para ponerlo en marcha, sin obligación de actuar ni plazo para hacerlo; ¿dónde está la urgencia de derogar una autorización –se pregunta el demandante– cuando basta con no utilizarla? Tampoco puede nacer dicha urgencia de razones económicas derivadas de la necesidad de evitar obras innecesarias, porque es suficiente acudir a tal efecto al desistimiento de los contratos adjudicados o a su suspensión por vía del Texto Refundido de la ley de Contratos de las Administraciones. Y, desde luego, no procede considerar que la citada urgencia viene determinada por el llamado «*plan alternativo*» (esto es, por la necesidad de acometer obras en sustitución de las que ahora se abandonan) porque ese es un «*razonamiento circular*» (con la derogación del trasvase, se provoca una urgencia cuya causa es la propia derogación) difícil de aceptar sin razonables reservas.

b) Además, está ausente en este caso esa «*conexión de sentido*» o «*relación de adecuación*» entre la situación de urgente necesidad y las medidas normativas que se adoptan en su remedio que el Tribunal Constitucional viene imponiendo también a los Decretos-Leyes (SSTC 11/2002 y 137/2003). Según ello, tanto la norma derogada como la norma derogante deben ser de aplicación inmediata, sin requerir de desarrollos posteriores o de medidas adicionales que hagan dudar de la inmediatez de su necesidad; y ni la Ley 10/2001, sobre el Plan Hidrológico, ni el Real Decreto-Ley 2/2004, con el que se pretende causar su derogación, son normas de aplicación inmediata; ambas demandan la prolongación en otras normas y medidas para causar su eficacia, lo que dice en contra del carácter perentorio de su adopción.

c) En el criterio del demandante, el Real Decreto-Ley 2/2004 vulnera asimismo el *derecho de participación de los ciudadanos* en la elaboración de las disposiciones

administrativas que les afecten y en la actividad de los organismos públicos cuya función toque directamente a la calidad de la vida o al bienestar general (artículos 105.1 y 129.1 de la CE, complementados con el Preámbulo y los artículos 45.2 y 9.1). En este caso, la participación de los usuarios y de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua se articula a través del Consejo Nacional del Agua por imperativo del artículo 15 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, de 20 de julio de 2001; y, efectivamente, con su concurso se elaboró en su día el PHN. En cambio, en la tramitación del Decreto-Ley ahora impugnado, lo único que se ha hecho —con efectiva lesión del derecho de participación— ha sido convocar de prisa y corriendo, con 48 horas, a la Comisión Permanente (no al Pleno) de dicho Consejo, la cual no pudo emitir informe alguno. A mayor abundamiento, la demanda estima que esta ausencia de participación contraría lo establecido en el artículo 14 de la Directiva Marco del Agua publicada en el Diario Oficial de 22 de diciembre de 2000, con un plazo de transposición de tres años. En refuerzo de lo anterior, alega, asimismo, la lesión del artículo 45.2 de la CE que impone a los poderes públicos la obligación de velar por una utilización racional de los recursos naturales, apoyándose en la «*indispensable solidaridad colectiva*», mandato que en la derogación del trasvase Ebro-Segura aparece totalmente desconsiderado.

d) En cuarto lugar, se estima que el Decreto-Ley 2/2004 contradice el principio de interdicción de la arbitrariedad establecido por el artículo 9.3 de la CE al actuar sin el más mínimo examen crítico de la medida que adopta (examen que hubiera permitido al legislador advertir la absoluta falta de proporcionalidad entre fines y medios de la que adolece) y al carecer de la racionalidad técnica exigible a la preparación de toda norma (su exposición de motivos, se aduce, es una «*ristra de críticas al trasvase del Ebro, al que se acusa sin ningún documento técnico que lo respalde de toda clase de vicios*»).

e) En fin, el Decreto-Ley impugnado —concluye la argumentación contenida en la demanda— vulnera materialmente la *reserva constitucional de ley* al introducirse en ámbitos vedados al mismo por el artículo 86.2 de la CE. Tal sucede al no incorporar al Senado a su elaboración (no así a su convalidación, que corresponde al Congreso—, ya que ello supone dejar fuera de una decisión que afecta como ninguna otra al equilibrio entre territorios precisamente a la Cámara de representación territorial, con grave lesión de su posición institucional y, por lo tanto, del «*ordenamiento de las instituciones básicas del Estado*», ámbito que el citado precepto de la CE veda a los Decretos-Leyes.

El recurso planteado por la Comunidad Autónoma es, en gran medida, coincidente con los interpuestos también dentro de plazo por la Comunidad Autónoma de Valencia y por cincuenta senadores del grupo popular. La admisión a trámite del recurso se produjo por providencia de 5 de octubre.

B) Por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictada el 11 de febrero de 2004 ha concluido —por ahora— el conflicto que enfrentaba a la Comunidad Autónoma de Murcia, Consejería de Sanidad, con el Ministerio de Sanidad y Consumo. Como se recordará, se trataba de saber quién debía asumir el pago de la «*factura farmacéutica*» correspondiente al mes de diciembre de 2001, un gasto materialmente referido a un tiempo en el cual Murcia no había recibido todavía las transferencias en materia de sanidad (razón

por la cual su pago parece que debía corresponder al Estado—, pero cuya acreditación se produjo dentro del mes de enero de 2002, con las trasferencias ya recibidas (argumento que parecía avalar la tesis contraria, sobre todo si se aceptaba que es esa acreditación la que genera la obligación de pago, que así correspondería a la Comunidad Autónoma de Murcia). La sentencia ahora dictada por la Audiencia Nacional desestima el recurso interpuesto en su día por la Consejería de Sanidad y respalda la tesis del Ministerio por considerar que, según el Real Decreto 1474/2001, de traspaso de la sanidad a la Comunidad Autónoma de Murcia, ésta asumió entonces todas las obligaciones y derechos derivados del Concierto de 1998 entre el Insalud y el Consejo General de Colegios Farmacéuticos que no fueran exigibles al 31 de diciembre de 2001; y como quiera que, en el criterio de la Sala, la cantidad reclamada no era exigible en dicha fecha por pender todavía de la acreditación documental correspondiente (entrega de recetas y de CDROM) y de la eventual utilización del procedimiento que permite revisarla, de ahí que la misma acabe por resolver que la citada obligación de pago corresponde a la Comunidad, circunstancia que —dice— debió «*ser tenida en cuenta por los negociadores del traspaso de funciones*».

No conforme con este fallo, el 20 de mayo la Comunidad Autónoma de Murcia ha interpuesto recurso de casación contra dicha sentencia ante la Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo.

C) Por lo demás, la Comunidad Autónoma de Murcia (de manera práctica-concorde con otras siete Comunidades gobernadas por el PP) ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el anterior Real Decreto 827/2003 que estableció el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo implantado por la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (LOCE). La demanda, formulada el 21 de julio ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, considera que el citado Decreto incurre en desviación de poder, al tiempo que afecta a los principios de jerarquía normativa y de interdicción de la arbitrariedad, por utilizar un instrumento como es el Real Decreto, que debe servir al desarrollo de la ley, para un fin distinto cual es en este caso la paralización de los mandatos de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (itinerarios en la ESO; nueva área de religión, revalida en 2006) so pretexto de modificar tan sólo su calendario. Además, dicha demanda estima que, al ejercitar la Administración del Estado de un modo tan abusivo su competencia en materia de educación, ha vaciado absolutamente de contenido la que tiene sobre la misma esta Comunidad Autónoma, cuyo Estatuto en su artículo 16, le atribuye la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados.

Conflictividad no jurisdiccional

El año que abarca este informe ha supuesto para la Comunidad Autónoma de Murcia un notable incremento en sus relaciones de conflicto, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas.

Por lo respecta a sus relaciones con el Estado, la clave de la intensificación de esta conflictividad ha estado, como es lógico, en los resultados de las elecciones generales del 14 de marzo, cuya consecuencia más inmediata para la Región de Murcia ha sido la sustitución del Partido Popular por el Partido Socialista en el Gobierno de la nación y, con ello, la pérdida de la anterior sintonía política entre el Gobierno autonómico y el Gobierno central. Como quiera que esa pérdida de sintonía ha afectado a temas vitales para esta Comunidad Autónoma, como son el agua o las infraestructuras, la conflictividad de ahí derivada tan sólo podía circular en el sentido de alcanzar cotas sensiblemente altas; al menos, en los primeros meses, hasta que un cierto e inevitable realismo ha aconsejado moderarlas.

La llegada del Partido Socialista al poder supuso, efectivamente, el anuncio de la inmediata derogación del PHN en el punto que preveía el trasvase del agua de la cuenca del Ebro a la del Segura, y su sustitución por una política diferente en materia de agua basada fundamentalmente en la desalación. El Presidente Valcárcel, actuando siempre de manera coordinada con el Presidente de la Comunidad Autónoma de Valencia, desplegó una considerable actividad dirigida a intentar paralizar dicha medida y abrir así un mínimo tiempo de diálogo y de reflexión sobre el tema (entrevista con la Ministra Narbona el 29 de abril; entrevista con el Presidente Rodríguez Zapatero el 16 de junio-, pero el 18 de junio, sólo dos días después de esta última entrevista, se aprobó el Real Decreto-Ley 2/2004, de modificación del PHN, que derogaba el trasvase del Ebro, zanjando así la cuestión. En coherencia con ello, el Gobierno paralizó también el proceso de cofinanciación del trasvase abierto en Bruselas y por el que había trabajado muy activamente esta Comunidad, así como las obras del mismo que en ese momento estaban en curso. En su sustitución, el Ministerio adoptó un programa en el que (bajo el acrónimo A.G.U.A.) ha arbitrado 105 medidas con las que se propone, literalmente, traer al Levante español más agua por menos dinero y en menos tiempo que con el trasvase. La clave de tales medidas pivota, por una parte, en torno a la construcción o mejora de una veintena de plantas desalinizadoras y, de otro lado, sobre la mejora de la gestión del agua. El Gobierno regional ya ha hecho saber que, en su criterio, la desalinización –por la que también se debe trabajar– no será, sin embargo, más que una solución provisional, inhábil para cubrir las necesidades del sureste, y que cualquier congelación de los recursos hídricos se hará a costa de congelar el simétrico desarrollo económico de la Comunidad. En definitiva, el desacuerdo permanece, aunque la extremosidad de sus manifestaciones iniciales (constante cruce de declaraciones, desencuentros incluso físicos entre el Presidente Valcárcel y la Ministra Narbona con ocasión de una visita de ésta a Murcia) haya decrecido bastante al finalizar el año.

En un relativo segundo plano ha quedado el conflicto en materia de infraestructuras. Pero también aquí la aprobación por el Ministerio de Fomento, a finales de diciembre, del nuevo Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (que modifica el anterior planteamiento de la conexión ferroviaria con Madrid, para hacer que la línea Cartagena-Chinchilla salga de la *alta velocidad* en la que estaba y entre en lo que ahora pasa a denominarse «*red de altas prestaciones*», con garantía de desdoblado mercancías-viajeros y de electrificado para velocidades de 250 Kilómetros hora, inferiores, eso sí, a los 350 de la alta velocidad) ha sido recibida con reservas por parte del Gobierno autonómico, sobre todo en razón del

retraso que pudiera suponer para la mejora de las comunicaciones de esta Comunidad el plazo fijado por el nuevo Plan Estratégico para la ejecución de sus previsiones, plazo que ahora se sitúa en el año 2020. A favor del Plan, alegan sus defensores el hecho de que la conexión con Madrid se haga, según los nuevos criterios, directamente y no a través de Alicante.

Por lo que hace a la conflictividad con otras Comunidades Autónomas, la principal novedad –importante de suyo, y a la que todo hace pensar que tendremos que dedicar bastante atención en los próximos años– es la apertura de un nuevo frente con Castilla-La Mancha en la llamada «*guerra del agua*», precisamente ahora que el conflicto con Aragón y Cataluña decrece por obligado efecto de las situaciones ya consumadas. Sin que hubiera transcurrido apenas un mes desde la derogación del trasvase del Ebro, el Presidente de Castilla-La Mancha llevó a su entrevista con el Presidente del Gobierno, celebrada el 19 de julio, la solicitud de que el Gobierno central paralice también el trasvase Tajo-Segura. En respaldo de dicha petición, Castilla-La Mancha aduce el incremento de sus necesidades, cifrado en algo más de 600 hectómetros cúbicos, precisamente la cantidad que la ley fija como excedentes máximos. La nueva posición de Castilla-La Mancha, percibida de inmediato en Murcia con todas las dudas que corresponden sobre la efectiva condición del principio de solidaridad en el Estado de las Autonomías, dio lugar a la reunión de los Presidentes de ambas Comunidades celebrada el 28 de julio en Toledo en un intento de acercar posturas y conciliar intereses del que no se obtuvo ningún resultado. En este momento, el Presidente Valcárcel tiene solicitado un encuentro a tres bandas con el Presidente de Castilla-La Mancha y con la Ministra Narbona para tratar sobre el tema. En su estrategia dentro de este conflicto, el Gobierno de Castilla-La Mancha ha ordenado, en el mes de diciembre, paralizar las obras del túnel que debe conectar los pantanos Talave y Cenajo (en el término municipal de Liétor, Albacete–, del que depende la mejora del suministro de agua a Murcia. La razón aducida para ello, en simetría con lo sucedido en otras situaciones similares, es que estas obras están vulnerando lo establecido en la Ley de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha.

Relaciones de colaboración. Una novedad, el régimen jurídico de los convenios

Al margen de la actividad efectivamente desplegada este año por la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de convenios (similar a la de años anteriores, sin nada especial o significativo que consignar–, la principal novedad que en este ámbito se ha producido en dicha Región durante el año que ahora concluye ha sido –lo anunciábamos en otro epígrafe– la aprobación de un específico régimen jurídico al que debe ajustarse la participación de esta Comunidad Autónoma en convenios de colaboración y de cooperación. Ese régimen jurídico ha sido desarrollado, con una extensión poco usual en otras Comunidades, por el capítulo II del Título I de la recién aprobada Ley 7/2003, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Murcia (artículos 5 a 9–, y su contenido parte de la distinción entre los llamados por la doctrina *convenios horizontales*, aquellos que Murcia suscribe con

otras Comunidades Autónomas (en cuyo caso, corresponde al Consejo de Gobierno la *aprobación del proyecto* y su remisión a la Asamblea Regional o, según dice la Ley con una disyuntiva nada correcta, a las Cortes Generales) y los *convenios verticales*, aquellos que esta Comunidad celebra con el Estado, a cuyo régimen atrae también el artículo 6.1 los que Murcia suscriba con las entidades locales de su propio ámbito territorial (en cuyo supuesto, la facultad que se atribuye al Consejo de Gobierno es la de *autorizar* la celebración, prórroga y extinción de los mismos, así como sus modificaciones siempre que éstas afecten al objeto del convenio o supongan mayores compromisos de financiación). El apartado 3 del citado artículo 6 detalla, asimismo, con todo pormenor, las especificaciones que no podrán dejar de incluir los instrumentos en los cuales se formalice el convenio (órgano que celebra, competencia con que lo hace, objeto del convenio, financiación, plazo, régimen de extinción y liquidación de obligaciones pendientes, etc.). También se ocupa la Ley de regular la inscripción de los convenios en el Registro Central de Convenios, así como en los registros sectoriales de las Consejerías; su publicidad en el Boletín Oficial de la Región de Murcia; y el régimen de su interpretación y del control de su cumplimiento por órgano mixto cuando esté prevista su existencia (artículo 6.4, 5 y 6). La suscripción de los convenios, en fin, debe corresponder, según el artículo 7, al Presidente de la Comunidad Autónoma cuando se trate de convenios celebrados con otras Comunidades o con el Estado siempre que estos últimos vayan suscritos por el Ministro, y al Consejero competente en los demás casos.

La mayor originalidad de esta regulación tal vez esté, con todo, en dos normas muy puntuales relativas, respectivamente, a aquellos supuestos en los que el convenio implique obligaciones financieras y a la previsión de determinados mecanismos de seguimiento de los convenios. Sobre el primero de tales objetos dice el artículo 6.2 (al parecer, sin más antecedente que el contenido en la Ley 9/1990 de la Comunidad de Madrid, hoy derogada y que además refería estas cautelas a la autorización parlamentaria) que *«la autorización de convenios que impliquen obligaciones financieras de la Comunidad Autónoma, exigirá la previa existencia de crédito adecuado y suficiente. Cuando las obligaciones financieras que se deriven del convenio sean de cuantía indeterminada, con carácter previo a su autorización, se deberá tramitar el correspondiente expediente de gasto en el que se determinará el importe máximo de las obligaciones a asumir. Cuando las obligaciones financieras que se deriven del convenio hayan de extenderse a ejercicios posteriores, con carácter previo a su autorización deberá tramitarse el correspondiente expediente de gasto plurianual»*. Respecto de la segunda de tales cuestiones, el seguimiento de los convenios, dice el artículo 8, también sin correlativo en otras Comunidades, que *«al finalizar cada ejercicio presupuestario las Consejerías elevarán el Consejo de Gobierno un informe relativo a la ejecución de los convenios suscritos y de las posibles incidencias que hubieran podido plantearse en su cumplimiento, en especial de aquellas que pudieran dar lugar a la prórroga o modificación de los mismos»*.

La Ley concluye indicando en su artículo 9 que cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de *consorcio* dotado de personalidad jurídica, o de sociedad mercantil, a lo que añade determinadas normas sobre los órganos de decisión y los estatutos de los consorcios.

La Comunidad Autónoma de Murcia y la Unión Europea

Una vez que el Gobierno de Madrid ha abandonado la política de trasvases y la actuación de Murcia ante la Unión Europea en defensa de la conexión Ebro-Segura ha perdido así todo sentido, el cometido primero de dicha actividad ha pasado a serlo la defensa de una solución transitoria para aquellas dieciocho Regiones europeas que, por mero *efecto estadístico* tras la ampliación de la Unión a diez nuevos países, han perdido la condición de Regiones Objetivo y, por lo tanto, el derecho a seguir percibiendo a partir de 2007 aquellas ayudas que, en forma de fondos estructurales y de cohesión, vienen recibiendo en la actualidad. Para tales Regiones, la cuestión está planteada en un doble terreno, cuya conexión es evidente: por una parte, se trata de alcanzar los acuerdos suficientes en torno a una fórmula que permita prolongar en alguna medida y durante un cierto tiempo la ayuda europea a estas Regiones, tan perjudicadas por el citado *efecto estadístico*; y, por otra parte, se trata de procurar que el presupuesto comunitario para el sexenio 2007-2013 se fije al menos en el 1,24 del PIB de la Unión y no en el 1% como persiguen los países principales contribuyentes (Alemania, Francia, Austria, Reino Unido, Suecia y Dinamarca, entre otros), ya que con este último techo apenas habría margen presupuestario para atender suficientemente las necesidades de cohesión de los territorios menos desarrollados, con lo cual los fondos destinados a tal fin irían siempre a parar a las Regiones recién incorporadas, ciertamente más pobres, y nunca a las antiguas Regiones Objetivo 1.

En este orden de cosas, tanto la intervención de Romano Prodi el 12 de febrero de 2004 orientada a definir ante el Parlamento Europeo el marco financiero de la Unión Europea para 2007-2013 como las propuestas contenidas en el III Informe sobre Cohesión Territorial presentado por el Comisario Barnier el 18 de febrero han apuntado al posible establecimiento de un *periodo transitorio decreciente* para estas Regiones en el que, sobre la base de un presupuesto europeo efectivamente cifrado en el 1,24% del PIB de la Unión, las mismas comenzarían percibiendo en 2007 el 85% de los fondos que ahora reciben para bajar al 50% en el 2013, lo que significaría para ellas el mantenimiento de una media del 65% de las ayudas actuales; y en esta misma línea ha insistido, a finales de año, la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bruselas el 17 de diciembre.

La Comunidad Autónoma de Murcia, por su parte, ha defendido vigorosamente esta fórmula, tan adecuada a sus intereses, en cuantos foros ha intervenido. El 22 de marzo firmó, junto con las otras diecisiete Regiones europeas que dejan de ser Objetivo 1, un documento en el que todas ellas instaban a las autoridades comunitarias el establecimiento de medidas de transición próximas a las propuestas contenidas en el III Informe sobre Cohesión, antes citado. El Presidente Valcárcel –amén de su actividad como Presidente de la Comisión Relex del Comité de las Regiones, siempre preocupada por esta cuestión– aprovechó su intervención en la sesión relativa a *El futuro de la Cohesión Territorial en Europa*, dentro de la XXXII Asamblea General de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) celebrada en la ciudad noruega de Stavanger, para insistir una vez más sobre la gravedad del problema creado a aquellas Regiones que deben abandonar la condición Objetivo 1 sin haber culminado su proceso de convergencia con otras Regiones más desarrolladas. Y en noviembre

la Consejera de Hacienda se reunió con el Ministro de Economía, Pedro Solbes, para expresarle la preocupación de la Comunidad Autónoma de Murcia por la posible pérdida de fondos europeos. No obstante, ésta es una cuestión que sólo terminará de dilucidarse a lo largo del próximo año.

En otro ámbito muy distinto, el de la participación en instituciones, el 1 de marzo de este año Ramón Luis Valcárcel fue elegido para el periodo 2004-2006 Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores (Relex) del Comité de las Regiones de la Unión Europea, de la que era Vicepresidente. Y en esta condición presidió la Conferencia de Ankara, de 11 de octubre, sobre *Los entes locales turcos y la Unión Europea* de la que salió la llamada *Declaración de Ankara*, importante por producirse en un momento en el que podía constituir un paso significativo para la preparación de la posterior apertura de negociaciones cara al ingreso de Turquía en la Unión, efectivamente acordada después en diciembre.

Por lo demás, el 4 de mayo Murcia fue sede de la única de sus cinco reuniones anuales que la Comisión de Relaciones Exteriores (Relex), ahora presidida por Valcárcel, suele celebrar fuera de Bruselas. En esta reunión se analizaron las propuestas de adhesión de Bulgaria, Rumania, Croacia y Turquía, dentro del marco de la *nueva estrategia de vecindad con los países del Este* que ahora centra buena parte de las preocupaciones de la Comisión; se debatieron también diversas implicaciones del fenómeno inmigratorio; y se estudiaron asimismo dos proyectos de dictamen sobre el Fondo para los Refugiados.

En la reunión de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) celebrada en Stavanger (Noruega), a la que más arriba nos hemos referido, se acordó elegir a Murcia como sede de su XXXIV Asamblea General, a celebrar el 2006.

En fin, durante el segundo semestre de este año le ha correspondido a la Oficina de la Región de Murcia en Bruselas la coordinación de las demás Oficinas regionales sitas en dicha ciudad.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-I-2004 y el 31-XII-2004

Grupo parlamentario popular: 28

Grupo parlamentario socialista: 16

Grupo parlamentario mixto (IU): 1

Estructura del Gobierno

Entre el 1 de enero y el 1-4 de febrero de 2004

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Fernando de la Cierva Carrasco

Hacienda: Inmaculada García Martínez

Educación y Cultura: Juan Ramón Medina Precioso

Agricultura, Agua y Medio Ambiente: Antonio Cerdá Cerdá

Sanidad: Francisco Marqués Fernández

Trabajo Consumo y Política Social: Lourdes Méndez Monasterio

Economía, Industria e Innovación: Patricio Valverde Megías

Obras Públicas, Vivienda y Transportes: Joaquín Bascuñana García

Turismo y Ordenación del Territorio: José Pablo Ruiz Abellán

Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas (rango de Consejero): José Antonio Ruiz Vivo

Entre el 1-4 de febrero y el 29 de junio de 2004

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Fernando de la Cierva Carrasco

Hacienda: Inmaculada García Martínez

Educación y Cultura: Juan Ramón Medina Precioso

Agricultura, Agua y Medio Ambiente: Antonio Cerdá Cerdá

Sanidad: María Teresa Herranz Marín

Trabajo Consumo y Política Social: Cristina Rubio Peiró

Economía, Industria e Innovación: Patricio Valverde Megías

Obras Públicas, Vivienda y Transportes: Joaquín Bascuñana García

Turismo y Ordenación del Territorio: José Pablo Ruiz Abellán

Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas (rango de Consejero): José Antonio Ruiz Vivo

Entre el 29 de junio y el 31 de diciembre de 2004

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Fernando de la Cierva Carrasco

Hacienda: Inmaculada García Martínez

Educación y Cultura: Juan Ramón Medina Precioso

Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá

Sanidad: María Teresa Herranz Marín

Trabajo y Política Social: Cristina Rubio Peiró

Economía, Industria e Innovación: Patricio Valverde Megías

Obras Públicas, Vivienda y Transportes: Joaquín Bascuñana García

Turismo, Comercio y Consumo: José Pablo Ruiz Abellán

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Francisco Marqués Fernández

Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas (rango de Consejero): José Antonio Ruiz Vivo

Tipo de Gobierno

Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 28 diputados

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

Entre el 30 de enero y el 4 de febrero, se ha producido una primera remodelación del Gobierno regional que ha afectado a la Consejería de Sanidad (cese de Francisco Marqués Fernández por Decreto de la Presidencia núm. 5/2004, de 30 de enero; y nombramiento de María Teresa Herranz Marín por Decreto de la Presidencia núm. 8/2004, de 2 de febrero. *BORMU de 31 de enero y de 3 de febrero*, respectivamente) y a la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social (cese de Lourdes Méndez Monasterio y nombramiento de Cristina Rubio Peiró por Decretos de la Presidencia núms. 9 y 10/2004, de 3 de febrero, ambos en el *BORMU de 4 de febrero*).

Una segunda remodelación del Gobierno regional ha tenido lugar en el mes de junio. La misma ha afectado a la estructura y denominación de tres de las Consejerías preexistentes (lo que ha obligado a producir los correspondientes Decretos de cese y nombramiento de sus titulares, nombramiento que ha vuelto a recaer en las mismas personas que ostentaban antes tales responsabilidades) y ha dado lugar asimismo a la creación de una nueva Consejería, la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (para la que ha sido designado Francisco Marqués Fernández, única incorporación personal al equipo que, por lo tanto, se ha producido en esta oportunidad). Vid. Decretos de la Presidencia núms. 22, 23 y 24 para los ceses y 25, 26 y 27 para los nombramientos de los Consejeros a los que se mantiene en su cargo, ahora como Consejeros de Agricultura y Agua, de Trabajo y Política Social, y de Turismo, Comercio y Consumo, respectivamente. También Decreto núm. 28, para el nombramiento del Consejero de la recién creada Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Todos ellos, de fecha 28 de junio y en el *BORMU núm. 148, de 29 de junio de 2004*.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Debate sobre las infraestructuras ferroviarias de la Región, la repercusión de los Presupuestos del Estado para 2004 en las mismas y la visita del Presidente de la Comunidad Autónoma al Presidente del Gobierno, al Ministro de Fomento y al Presidente de Renfe. Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, a solicitud de los grupos de la oposición. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 17; sesión de 11 de febrero de 2004*).

Debate monográfico sobre el desarrollo turístico de la Región de Murcia. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 18; sesión de 18 de febrero de 2004*).

Debate sobre las repercusiones que sobre la agricultura murciana va a tener la nueva Política Agraria Comunitaria. Comparecencia del Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 20; sesión de 17 de marzo de 2004*).

Debate sobre la aplicación de la LOCE en los centros de la Región, y demás proyectos educativos a todos los niveles. Comparecencia del Consejero de Educación y Cultura. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 25; sesión de 5 de mayo de 2004*).

Debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno. Se trata del también llamado *Debate sobre el estado de la Región* a cuya celebración obliga el artículo 170.1 del Reglamento de la Cámara. Como consecuencia del mismo fueron presentadas cuarenta y cinco propuestas de resolución, diecinueve de las cuales fueron aprobadas; de algunas de ellas damos cuenta en lo que sigue. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 29; sesión celebrada los días 23 y 24 de junio de 2004*).

Debate sobre la situación de la empresa pública Izar. Comparecencia del Consejero de Economía, Industria e Innovación. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 32; sesión de 29 de septiembre de 2004*).

Moción de 11 de febrero de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que impulse medidas para un uso racional de los medicamentos. (*BOARM, núm. 22, de 18 de febrero de 2004*).

Resolución de 18 de febrero de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a elaborar un Plan Integral de Calidad adaptado a la dimensión y características específicas del sector turístico de la Región de Murcia. (*BOARM, núm. 23, de 24 de febrero de 2004*).

Resolución de 18 de febrero de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que se redacte e inicie la tramitación de los Planes de Ordenación de Playas correspondientes a todos los núcleos urbanos del litoral de la Región de Murcia. (*BOARM, núm. 23, de 24 de febrero de 2004*).

Resolución de 18 de febrero de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que remita a la Asamblea Regional un Plan Turístico Regional en el que se defina un modelo turístico de la Región. (*BOARM, núm. 23, de 24 de febrero de 2004*).

Moción de 17 de marzo de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que impulse los trabajos de la Comisión Regional encargada de la elaboración del Plan Regional de Urgencias y Emergencias. (*BOARM, núm. 26, de 30 de marzo de 2004*).

Moción de 21 de abril de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que regule el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema Sanitario Público de la Región de Murcia. (*BOARM, núm. 29, de 5 de mayo de 2004*).

Resolución de 24 de junio de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que solicite al Gobierno de la Nación que derogue el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, hasta tanto no se concrete la alter-

nativa a la fórmula prevista del trasvase del Ebro, y la misma sea objeto de diálogo y consenso. (*BOARM*, núm. 35, de 30 de junio de 2004).

Resolución de 24 de junio de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación para que agilice cuantos proyectos sean necesarios para que sea una realidad la llegada de la Alta Velocidad a la Región de Murcia tanto desde el corredor mediterráneo como por el corredor Chinchilla-Murcia. (*BOARM*, núm. 35, de 30 de junio de 2004).

Resolución de 24 de junio de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a requerir del Gobierno de la Nación las competencias sobre la Administración de Justicia, así como a negociar un acuerdo económico sobre las mismas que satisfaga los intereses de la Región y dé cobertura al déficit de infraestructuras de Justicia existente actualmente. (*BOARM*, núm. 35, de 30 de junio de 2004).

Resolución de 24 de junio de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que agilice la elaboración del II Plan de Inmigración, previa evaluación del Plan de Inmigración 2002-2004. (*BOARM*, núm. 35, de 30 de junio de 2004).

Resolución de 24 de junio de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que concierte con el Gobierno de la Nación la actualización de la financiación autonómica de manera que tenga en cuenta el padrón de población real de nuestra Comunidad Autónoma. (*BOARM*, núm. 35, de 30 de junio de 2004).

Moción de 20 de octubre de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que cree el Instituto de Estudios Económicos de la Región de Murcia. (*BOARM*, núm. 41, de 2 de noviembre de 2004).

Moción de 20 de octubre de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que éste, a su vez, inste al Gobierno de la Nación para que el Ministerio de Fomento realice la aprobación inmediata del estudio informativo de la Variante de Camarillas y la ultimación urgente del proyecto de construcción para que puedan licitarse las obras e, incluso, iniciarse las mismas. (*BOARM*, núm. 41, de 2 de noviembre de 2004).

Moción de 17 de noviembre de 2004, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno la puesta en marcha de un Plan para la simplificación y calidad de la Administración local. (*BOARM*, núm. 46, de 23 de noviembre de 2004).

Declaración institucional sobre la empresa pública Izar, suscrita por los portavoces de los tres grupos parlamentarios y aprobada por unanimidad por el Pleno de la Cámara. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 33; sesión de 6 de octubre de 2004).

Reformas del Reglamento Parlamentario

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 8 de junio de 2004, integradora de lo establecido en el artículo 170.1 del Reglamento de la Cámara, por la que debe entenderse que la excepción a la celebración del debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno que dicho precepto recoge (cuando en ese año legislativo se haya debatido ya el programa de gobierno y elegido nuevo Presidente por cese del anterior o por haberse aprobado una moción de censura) viene referida al último año de la Legislatura, aunque, por error, esa aclaración se omitiera al realizar la última reforma del Reglamento. (*BOARM*, núm. 34, de 16 de junio de 2004).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Con atribuciones próximas al Defensor del Pueblo sigue funcionando en la Asamblea Regional la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano.

El Consejo Consultivo de la Región de Murcia ha emitido 158 dictámenes a lo largo del presente año, cifra que marca un cierto retroceso respecto de la del año anterior: 7 de ellas versan sobre anteproyectos de ley, 1 sobre proyectos de decretos legislativos, 17 sobre proyectos de reglamento y 133 sobre reclamaciones que se formulan ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial y sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

Aspectos generales

Estabilidad y continuidad: la mayoría absoluta

El año 2004 se ha caracterizado por la estabilidad institucional, garantizada en gran medida por el Gobierno de coalición entre UPN y CDN que cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento de Navarra. El funcionamiento del pacto de gobierno ha sido correcto en el sentido de que no se ha producido ninguna disidencia relevante en este año 2004.

En cuanto al Gobierno de Navarra se ha producido la dimisión de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, motivada a su juicio por los modos de actuación de la oposición hacia ella, que fue resuelta de forma inmediata con su sustitución por el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que a su vez fue sustituido por el Director General de este Departamento. A finales de año, ha dimitido de su cargo el Jefe de la Policía Foral.

La coalición gubernamental ha funcionado con prácticamente ningún sobresalto, por lo que ha impuesto su mayoría parlamentaria rechazando las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios que forman la oposición y consiguiendo la aprobación de importantes leyes forales, dos de ellas de mayoría absoluta (Ley del Gobierno y Ley de reforma de la Administración Local), así como de la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. A ello se une la aprobación de una importante ley sectorial, como es la Ley Foral de Vivienda, las leyes relativas al Fondo de Participación de las entidades locales en los Tributos de Navarra y la ley foral de presupuestos para el próximo ejercicio económico. En definitiva, se ha aprobado un programa legislativo amplio y de notable calado.

Las elecciones generales de 14 de marzo de 2004: consecuencias

Las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004 dieron en Navarra un resultado que modifica de forma notable el anterior de 12 de marzo de 2000 en lo referente al Congreso de los Diputados. Frente a la distribución de escaños de 2000 que otorgó 3 a UPN-PP y 2 al PSN-PSOE, ahora en 2004 corresponden 2 a UPN-PP, 2 al PSN-PSOE y 1 a Nafarroa Bai que aparece como una coalición de fuerzas nacionalistas (EA, PNV, Aralar y Batzarre). En cambio en el Senado los resultados siguen igual: 3 escaños para UPN-PP y 1 para el PSN-PSOE.

El cambio en el Gobierno de la nación fruto de las elecciones de 14 de marzo de 2004 ha afectado directamente a Navarra, puesto que el Gobierno de Navarra, sostenido principalmente por UPN que mantiene una estrecha relación con el PP, pasa ahora a encontrarse con un Gobierno estatal de diferente color político. Dos son las consecuencias de este cambio en el Gobierno estatal: por un lado, la apertura de una posible modificación limitada de la Constitución española y el desarrollo autonómico y, por otro, las propias relaciones entre el Gobierno de Navarra y el estatal.

A) Reforma constitucional y desarrollo autonómico. En relación con una posible reforma constitucional, el Presidente del Gobierno de Navarra se ha posicionado por una reforma de la Constitución que incluya la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta relativa a la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco. La posición de UPN ha sido seguida en este punto por PSN-PSOE, manteniendo CDN una posición divergente, y oponiéndose los demás grupos políticos. Asimismo el Parlamento y el Gobierno se han posicionado por la consideración de Navarra como Comunidad Foral diferenciada y han expresado una frontal oposición a los planteamientos del denominado Plan Ibarretxe, hasta el punto que el Gobierno de Navarra ha acudido tanto al Tribunal Constitucional como al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco frente al mismo. Incluso el Secretario General del PSN-PSOE se ha posicionado de manera crítica respecto de la propuesta de reforma estatutaria anunciada por PSE-EE.

Estas cuestiones acapararon la atención del debate de la Comunidad Foral del año 2004. Este debate tuvo, además, una incidencia especial, por cuanto que es el primero que formula un Gobierno de mayoría absoluta y, también, por el estreno del nuevo Portavoz del Grupo Parlamentario del PSN-PSOE. En el curso del debate cobró especial relevancia la anunciada reforma constitucional y las reformas estatutarias así como el denominado Plan Ibarretxe. Especialmente importante fue la posición fijada en el sentido de que tanto UPN como PSN-PSOE están a favor de la supresión de la disposición transitoria cuarta de la Constitución en el caso de que se fijen definitivamente en la Constitución los nombres de todas las Comunidades Autónomas. El debate concluyó con la aprobación de 18 resoluciones, entre las que destacan las relativas a la materia institucional y de relación con el Gobierno de la Nación, así como el reconocimiento público a las víctimas del terrorismo. Cabe citar la primera resolución sobre el modelo institucional en el que se declara que Navarra es una Comunidad histórica, propia y diferenciada en el marco del conjunto del Estado de las autonomías, que pretende la profundización de su autogobierno y la revisión de su nivel competencial, con especial referencia luego a las competencias sobre tráfico y a la defensa de la autonomía fiscal y de la participación en los foros europeos.

Siguen en el Parlamento los trabajos de la Ponencia sobre autogobierno, creada en el seno de la Comisión de Régimen Foral, limitados este año 2004 a las audiencias de expertos en materia autonómica. Sin embargo, se abren importantes expectativas para el año 2005 en el que los Grupos parlamentarios van a presentar propuestas sobre autogobierno.

B) Relaciones con el Gobierno de la nación. Respecto de las relaciones con el nuevo Gobierno estatal, se han abierto diversas polémicas en distintos ámbitos

sectoriales en el sentido de que el Gobierno de Navarra denuncia que el nuevo Gobierno estatal no mantiene los compromisos del anterior Gobierno sobre la ejecución de diversas infraestructuras en Navarra y disminuye los fondos públicos estatales para estos fines (carreteras, tren de alta velocidad, cárcel...). En esta línea se ha creado una situación de cierto enfrentamiento entre el Gobierno de Navarra y el Delegado del Gobierno.

El cambio de liderazgo en el PSN-PSOE

La vida de los partidos políticos ha cobrado especial realce, sobre todo, por el giro espectacular que ha recibido el PSN-PSOE. El anterior Secretario General Sr. Lizarbe fue derrotado en su intento de repetir el puesto y ha sido sustituido, con una victoria por escasos votos, por el anterior Secretario de Organización del partido Sr. Chivite. Este cambio de dirigentes políticos ha llevado consigo asimismo cambios en la posición de este partido tanto en cuestiones trascendentes (como su posición respecto de la Disposición transitoria cuarta de la Constitución) como respecto de la estructura de su grupo parlamentario que ha estrenado nuevo Portavoz parlamentario y donde se han producido problemas de convivencia interna.

El ámbito judicial: resoluciones relevantes

Cabe destacar tres resoluciones judiciales, todas ellas de diferentes órganos jurisdiccionales. En primer término, el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de la Ley Foral de atención farmacéutica en su día tan contestada por los profesionales de este sector. Después, la cuestión relativa al embalse de Itoiz ha recibido punto final por el rechazo del recurso presentado por los opositores a dicho embalse en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En tercer lugar, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha convalidado en su práctica totalidad, salvo algunos preceptos, el Decreto Foral 29/2003 sobre la utilización del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. Además, se ha producido el nombramiento del nuevo Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que ha comparecido voluntariamente para informar de sus planes en el Parlamento de Navarra.

La economía: Estatutos de Caja Navarra y venta de EHN

En el ámbito económico se han producido dos circunstancias relevantes. Por un lado, la aprobación de los nuevos Estatutos de Caja Navarra, la Caja pública dependiente de la Comunidad Foral, y, por otro, la venta de la participación del Gobierno de Navarra en EHN a Acciona. La aprobación de los nuevos Estatutos de Caja Navarra se ha realizado por la vía singular del sistema de convenio entre el Estado y Navarra, al margen de las normas generales previstas en la legislación foral y estatal sobre Cajas de Ahorro. El Gobierno de Navarra pactó con el Ministerio de Economía y, una vez logrado el acuerdo, los Estatutos fueron for-

malmente aprobados por Resolución del Ministerio de Economía de 5 de febrero de 2004 y por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 9 de febrero de 2004. Esta actuación generó la oposición de los otros grupos parlamentarios, hasta el punto de que por el PSN-PSOE se solicitó la paralización del procedimiento de aprobación de estos nuevos Estatutos e, incluso, se instó la intervención parlamentaria en esta materia por medio de un proyecto de ley foral. Sin embargo, los nuevos Estatutos ya se han puesto en ejecución con la elección y constitución de los nuevos órganos de gobierno y control de Caja Navarra. Asimismo la venta de la participación del Gobierno de Navarra en EHN generó una cierta polémica tanto por la procedencia de dicha enajenación como por el destino de su importe de 307 millones de euros.

El terrorismo

La cuestión del terrorismo pasa a último término dado que, felizmente, este año no se ha producido ningún asesinato por la banda terrorista ETA y solamente hay que dar cuenta del atentado con resultado de simples desperfectos materiales en el cuartel del Ejército en el Pirineo en Isaba (noviembre 2004). Sin embargo, no cabe olvidar su presencia no sólo por medio de las víctimas, a quienes el Parlamento mostró su apoyo en el debate del estado de la Comunidad Foral, sino también en el amplio número de representantes políticos que se ven obligados a contar con protección para el desempeño de sus cargos.

Actividad legislativa

La actividad legislativa del año 2004 se halla absolutamente condicionada por la posición de mayoría absoluta con que cuenta el Gobierno de Navarra en el Parlamento. Ello le permite superar ampliamente las enmiendas contrarias presentadas por la oposición parlamentaria y aprobar leyes forales de mayoría absoluta. Por tanto, a diferencia de lo que ocurría en Legislaturas anteriores, pueden destacarse las siguientes notas sobre esta actividad parlamentaria del año 2004:

1ª. Se ha aprobado un número de leyes forales elevado, un total de 19 leyes forales, entre las que se encuentran dos leyes forales de mayoría absoluta. Todos los proyectos de ley foral presentados por el Gobierno de Navarra han recibido aprobación por la Cámara Legislativa o están en tramitación.

2ª. Se ha producido un rechazo prácticamente total de las proposiciones de ley foral presentadas por los Grupos Parlamentarios de la oposición. Solamente una de ellas, la proposición de ley foral presentada por IU de modificación de un precepto de la Ley Foral de elecciones Forales al Parlamento de Navarra relativa a las inauguraciones en período electoral, ha recibido su aprobación (Ley Foral 4/2004, de 2 de junio). Esto supone un cambio radical en relación con la Legislatura anterior donde gran número de leyes forales procedía de la iniciativa parlamentaria.

Se ha presentado una proposición de ley foral de iniciativa popular para una carta de justicia y solidaridad con los pueblos empobrecidos que no ha sido

tomada en consideración, por el voto contrario de la mayoría parlamentaria (22 votos a favor y 27 votos en contra).

3ª. A pesar de ello, el número de enmiendas a la totalidad presentadas puede calificarse de bajo. Si se repara en las leyes principales, sólo la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra ha contado con cinco enmiendas a la totalidad. En cambio, de los proyectos de ley foral de mayoría absoluta sólo el relativo a la reforma del régimen local (Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre) recibió una enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Aralar, que también fue el único que presentó enmienda a la totalidad al proyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral (Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre).

4ª. En general, las leyes forales se han aprobado con un número de votos que excede de la mayoría parlamentaria de UPN/CDN. Si se repara en las tres leyes forales de mayoría absoluta (elecciones, gobierno y régimen local), solamente esta última recibió una votación más reducida de 31 votos a favor, 4 en contra y 14 abstenciones. Es preciso citar, en sentido contrario, la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2005, que contó únicamente con el apoyo de UPN y CDN y con la abierta oposición de todos los demás Grupos Parlamentarios, que sólo obtuvieron la aprobación de un número muy reducido, casi mínimo, de las más de 1.200 enmiendas presentadas.

5ª. La existencia de dicha mayoría parlamentaria ha permitido acometer la reforma institucional, entendida ésta en un sentido amplio. Basta ver, por un lado, las leyes forales del Gobierno y de la Administración y, por otro, las leyes que afectan al régimen local y a su financiación.

Pasando, en segundo término, a exponer de forma sectorial las leyes forales aprobadas, ocupan un primer término las denominadas leyes institucionales y, sobre todo, las relativas al Gobierno de Navarra y a la Administración foral.

Las Leyes Forales 14/2004 y 15/2004, ambas de 3 de diciembre, constituyen una reforma completa de la planta y organización del Gobierno y de su Presidente y de la Administración Foral. Toman como modelo el estatal y, por tanto, siguen, en muchos casos al pie de la letra, la regulación de la Ley estatal de Gobierno y de la LOFAGE. Se produce, así pues, una actualización profunda que se completa además con la toma de otros aspectos de modificaciones más recientes de leyes estatales, principalmente de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común. Ambas Leyes Forales han sido vistas como leyes de un gran contenido técnico y, por tanto, no han levantado grandes oposiciones, salvo la de Aralar por entender que la Ley Foral de la Administración promueve las privatizaciones y la ya más amplia de exigencia de control de las retribuciones de los cargos públicos. Basta a este efecto recordar que la Ley Foral del Gobierno, que es de mayoría absoluta, sólo recibió el voto contrario del Grupo Parlamentario de Aralar, votando los demás a favor. En este epígrafe institucional cabe incluir la Ley Foral 4/2004, de 2 de junio, proveniente de una proposición de ley foral de IU que recibió el voto favorable de la unanimidad de parlamentarios y que persigue prohibir las inauguraciones en el período electoral.

El mayor número de Leyes forales se dedica a la Administración local. Destaca sobre todas ellas la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de reforma del

régimen local de Navarra que aprovecha la ocasión brindada de la adaptación a las modificaciones introducidas en la Ley estatal 57/2003 para hacer una reforma más amplia del sistema local de Navarra. No obstante, no se trata de una reforma tan profunda como pudiera parecer del gran número de artículos afectados, dado que en la mayoría de los casos las modificaciones que se introducen son de matiz o de pequeño relieve. Sin embargo, muestra una posición de Gobierno fuerte y de control de la reforma de esta materia, puesto que la misma ha contado con una mayor oposición parlamentaria dado que esta Ley foral de mayoría absoluta recibió 31 votos a favor, 4 en contra y 14 abstenciones. En segundo lugar, son también importantes, dado que versan sobre uno de los elementos principales de la financiación de las entidades locales y abarcan un período de cuatro años las dos Leyes Forales sobre el Fondo de Participación de las entidades locales en los Tributos de Navarra. La segunda de ellas en el tiempo (la Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre) es la ley general sobre el Fondo, puesto que fija los apartados en que se divide dicho Fondo y sus importes anuales, regulando solamente los relativos a las Transferencias Corrientes y al Pago a Corporativos. La primera (la Ley Foral 12/2004, de 29 de octubre) regula el apartado del Fondo dedicado a las Transferencias de Capital. Ambas Leyes forales son muy importantes porque establecen el marco de actuación (con fijación de las cuantías anuales) nada menos que para más allá del período de mandato municipal (años 2005-2008). Alrededor de ellas siempre se plantea el problema de la insuficiencia de las Haciendas Locales y de la necesidad de una mayor dotación presupuestaria, sin embargo, ambas Leyes forales contaron con pocas enmiendas a la totalidad: la primera dos enmiendas de IU y EA y la segunda solamente de IU. En tercer y último lugar, cabe incluir dentro de este epígrafe sobre el régimen local dos leyes forales, la Ley Foral 7/2004, de 24 de junio, y la Ley Foral 10/2004, de 29 de octubre, cuyo único objetivo es autorizar a sendos Ayuntamientos a desafectar terrenos comunales para su posterior enajenación.

También es amplia la materia presupuestaria y de Hacienda. En primer lugar cabe referirse a la aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra (Ley Foral 18/2004, de 29 de diciembre), donde sí se produce una importante actividad opositora puesto que prácticamente todos los Grupos parlamentarios han presentado enmiendas a la totalidad. La mayoría parlamentaria del Gobierno ha hecho que se aprueben sin ninguna dificultad, dentro de los términos previstos por el Gobierno. Dentro del ámbito presupuestario hay que incluir asimismo la Ley Foral 5/2004, de 2 de junio, por la que se aprueban las cuentas del año 2002, la Ley Foral 9/2004, de 20 de octubre, que aprueba ayudas y un crédito extraordinario para hacer frente a las inundaciones acaecidas en Navarra en septiembre de 2004, así como la Ley Foral 13/2004, de 3 de diciembre de crédito extraordinario para el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. La materia de Hacienda cuenta con tres Leyes todas ellas de tono menor. Por un lado, la más importante, la ley anual de modificaciones tributarias (Ley Foral 19/2004, de 29 de diciembre), por otro la reforma de un precepto de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero) y, finalmente, la Ley Foral 3/2004, de 29 de marzo, relativa a medidas de fomento de adquisición de vehículos a través de Plan Prever.

En el ámbito del urbanismo y la vivienda, destaca sobremanera la Ley Foral

8/2004, de 24 de junio. Constituye una regulación completa y detallada sobre la protección pública a la vivienda en Navarra y, además, está en relación con la normativa sobre urbanismo. La Ley Foral contó únicamente con la enmienda a la totalidad de IU que deseaba una mayor intervención pública. Esta Ley Foral constituye la nueva regulación sobre la vivienda en Navarra sustituyendo a la anterior normativa legal que era muy reducida y, sobre todo, disponiendo medidas que la alejan grandemente de las disposiciones dictadas al respecto por el Estado, puesto que no se olvide que nos encontramos con una intervención pública que se financia exclusivamente con los fondos propios de la Comunidad Foral dado el sistema de convenio económico. Por el contrario, la Ley Foral 2/2004, de 29 de marzo, constituye una ley puntual puesto que solamente pretende ampliar el plazo para la aprobación de la Estrategia Territorial de Navarra, que pasa de un año a dieciocho meses.

Quedan, finalmente, por examinar dos leyes forales. Por un lado, la Ley Foral 6/2004, de 9 de junio, se limita a crear un nuevo colegio Profesional (el de Dietistas-Nutricionistas) y, por otro, la Ley Foral 16/2004, de 3 de diciembre, eleva a rango legal el contenido de lo aprobado en la Mesa de Negociación entre la Administración Pública y los Sindicatos.

Actividad reglamentaria

Frente a la relevancia de la actividad legislativa, la actividad reglamentaria ha sido muy reducida y de poco relieve. La mayoría de los reglamentos se han centrado, de nuevo, en la organización administrativa, por un lado, cerrando las modificaciones de los Departamentos del nuevo Gobierno constituido en julio de 2003 y, por otro, mediante la creación o constitución de nuevos órganos colegiados de asesoramiento y participación. Fuera de ello y de la reorganización de la Policía Foral, el resto de normas reglamentarias de cierto nivel como para que puedan ser citadas aquí aborda diversos temas, pero ninguno de ellos de primera magnitud.

Como acaba de adelantarse, destaca especialmente este año 2004 por la reglamentación de las estructuras administrativas, en especial, en relación con la creación o constitución de Consejos Asesores de la Administración Foral. El más relevante es el Consejo Asesor de Justicia de Navarra, creado por Decreto Foral 361/2004, de 30 de noviembre, que constituye una importante apuesta por la coordinación entre la Administración Foral y el Poder Judicial, dando intervención asimismo a los Colegios Profesionales de Abogados y de Procuradores. La apuesta tiene el riesgo de la participación de los órganos judiciales, por lo que se contempla la constitución del Consejo sin dicha participación que en todo caso es esperada, pues en definitiva se formula una invitación a éstos para formar parte del Consejo. Los otros dos Consejos, el Consejo de Turismo (Decreto Foral 34/2004, de 9 de febrero) y el Consejo Social de Política Territorial (Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril) constituyen el desarrollo reglamentario y la puesta en marcha de las previsiones contenidas en las correspondientes leyes forales de turismo y de ordenación del territorio y urbanismo.

En cuanto a la organización interna departamental, se da nueva y completa regulación a los Departamentos de Bienestar Social, Deporte y Juventud (Decreto Foral 19/2004, de 26 de enero) y de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (Decreto Foral 312/2004, de 27 de septiembre). Junto a estas regulaciones completas se producen los habituales cambios de menor calado o parciales dentro de diversos Departamentos. Es preciso resaltar los realizados en los Departamentos de Educación (Decreto Foral 33/2004, de 9 de febrero) y de Cultura y Turismo (Decreto Foral 81/2004, de 16 de febrero), que son debidos al informe contrario que los anteriores Decretos Forales de estructura orgánica de estos Departamentos recibieron por parte del Consejo de Navarra.

Cercana a la materia organizativa se encuentra la reorganización de la Policía Foral, efectuada mediante el Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio, que persigue una transformación de la Policía Foral en un cuerpo con mayores funciones y con mayor presencia en el territorio de modo que se convierta en la policía de referencia. No en vano ya se ha dado un primer paso con la creación de la Comisaría de Tudela. Por otra parte, el Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre, ha aprobado el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra, acomodando el anterior de 1989 a las nuevas circunstancias, en especial, a las modificaciones legales que la Ley Foral de Cuerpos de Policía ha sufrido a lo largo de estos años.

Fuera de lo anteriormente dicho, poco cabe destacar. Solamente pueden traserse a colación tres reglamentos que tienen algún contenido digno de mención. Por un lado, el más relevante es el Decreto Foral 150/2004, de 29 de marzo, que aprueba el reglamento del modelo territorial para la implantación de grandes establecimientos comerciales en Navarra, en ejecución de lo dispuesto en la Ley Foral de comercio, tras haber sido debatido con los sectores afectados e, incluso, sometido a información pública. Seguidamente, el Decreto Foral 16/2004, de 26 de enero, aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Finalmente, el Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, regula las empresas de turismo activo y cultural.

Conflictividad y colaboración

La conflictividad con el Estado se ha limitado a la interposición por el Parlamento de Navarra de un recurso de inconstitucionalidad contra dos preceptos de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que tienen relación con los complementos a las pensiones aprobados por las Comunidades Autónomas (BOE de 27 de abril de 2004).

Por el contrario, en la reunión de la Junta de Cooperación de 11 de noviembre de 2004, se acordó que el Estado va a retirar dos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo (sobre medidas de apoyo a la jornada de 35 horas) y la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo (sobre las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad). Por el contrario, nada se acordó respecto de los otros dos recursos de inconstitucionalidad que mantiene el Estado contra la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre (sobre declaración como Parque Natural de las Bardenas Reales de Navarra) y la Ley Foral 23/2001,

de 28 de noviembre (de creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales).

Sin embargo, la conflictividad ha abierto un nuevo cauce en este caso en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo al denominado «Plan Ibarretxe». Así el Gobierno de Navarra ha interpuesto conflicto positivo de competencia sobre el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 por el que se aprueba la denominada Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y, por otro, ha recurrido dicho Acuerdo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Esta cuestión llegó, por otra parte, al Parlamento de Navarra con motivo de una moción de Aralar que pedía la retirada de las iniciativas del Gobierno de Navarra que pretendían impedir el debate de la modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Vasca, que recibió 11 votos a favor y 36 en contra (UPN, PSN-PSOE y CDN) (Diario de Sesiones del Pleno de 17/06/2004).

En cuanto a las cuestiones de inconstitucionalidad ha sido admitida a trámite sólo una, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con dos disposiciones adicionales de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, relativas a los incrementos retributivos de los funcionarios públicos de Navarra (BOE de 14 de mayo de 2004). En la sesión de la Junta de Cooperación antes citada la representación de Navarra mostró su preocupación al Estado por esta cuestión que afecta a la función pública foral, dado que el fondo de la misma versa sobre la impugnación interpuesta por el Estado contra tres Decretos Forales de retribuciones de los funcionarios de la Administración Foral.

El Tribunal Constitucional ha dictado la STC 154/2004, de 21 de septiembre, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, de comercio. La Sentencia acepta sustancialmente el recurso interpuesto, puesto que de los siete preceptos impugnados declara que cinco de ellos son inconstitucionales. La Sentencia plantea un importante problema en relación con la «costumbre» foral de realizar en sus leyes normaciones completas bien por regulación directa o por fijación de aquella aplicable, por cuanto que se rechaza la posibilidad de fijación de normativa supletoria por parte del Parlamento de Navarra por entender que ello excede de sus competencias y, por tanto, se declara inconstitucional la disposición final segunda, aspecto que cuenta con un voto particular de dos magistrados que entienden que dicha disposición es constitucional por seguridad jurídica.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha rechazado las diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica que había creado un gran conflicto entre el Gobierno de Navarra y el Colegio Oficial de Farmacéuticos. Con motivo de la ejecución de la Ley Foral de farmacia (apertura de nuevas farmacias) se plantearon numerosos recursos contencioso-administrativos que dieron lugar en gran número de casos al planteamiento por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de cuestiones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Todas ellas han sido rechazadas, cabiendo destacar el primer Auto, al que siguen los demás, de 24 de febrero de 2004, que en el

fondo encubre una verdadera sentencia de desestimación, puesto que, aunque formalmente declara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad los argumentos del Auto son los de una Sentencia en formato reducido puesto que declara que la Ley Foral no incurre en inconstitucionalidad por no vulnerar la legislación básica del Estado. Le siguen Autos de idéntico tenor de 13 de julio de 2004.

En cuanto a la actividad judicial sigue presente la cuestión del embalse de Itoiz. Ahora la resolución judicial procede del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que por Sentencia de 27 de abril de 2004, ha rechazado la demanda presentada contra España por varios particulares y por la Coordinadora de Itoiz.

Dentro del ámbito interno, cabe destacar la sentencia de 20 de mayo de 2004 (a la que siguen otro buen número del mismo tenor) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con el Decreto Foral 29/2003, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas. La Sentencia, que cuenta con varios votos particulares, estima parcialmente el recurso y anula los artículos 15.1, 18.3, 21.1, párrafo 1º, y 23.1 del Decreto Foral citado.

También hay que referirse al Auto de 22 de enero de 2004 del Juzgado de 1ª instancia nº 3 de Pamplona (Juzgado de familia) que, amparándose en la Ley Foral sobre parejas de hecho, otorgó a una mujer lesbiana la adopción de dos niñas gemelas de un año de edad, hijas biológicas de su compañera.

La Junta de Cooperación se ha reunido en la ocasión antes citada, el día 11 de noviembre de 2004, habiéndose acordado la retirada de dos recursos de inconstitucionalidad por parte del Estado.

Por el contrario, la Junta de Transferencias no se ha reunido en ninguna ocasión ni se ha producido ningún traspaso durante el año 2004.

En materia de Convenios, sólo se ha presentado uno a concluir entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Foral de Navarra para la participación en el proyecto «Aulas Mentor» en formación abierta, libre y a través de internet, que fue autorizado por el Parlamento de Navarra en diciembre de 2004.

Actividad institucional

La existencia de un Gobierno de mayoría absoluta ha condicionado la actividad institucional no sólo gubernamental sino también parlamentaria.

La actividad parlamentaria ha estado controlada por la nueva mayoría absoluta (UPN-CDN), lo que ha permitido la aprobación de un número importante de leyes forales, algunas de ellas de mayoría absoluta (leyes forales del gobierno y del régimen local) así como de otras leyes relevantes como la ley foral de la Administración y de protección pública de la vivienda. Así también, a diferencia de lo que ocurría en la legislatura anterior, el número de proposiciones de ley foral que tienen éxito y se convierten en leyes forales es mínimo: únicamente una proposición de ley foral se ha convertido en la Ley Foral 4/2004. Asimismo se ha aprobado una proposición de ley a presentar ante el Congreso de los Diputados para modificar la Ley Orgánica del Régimen electoral General en orden a prohi-

bir actos de inauguración durante los procesos electorales. Fuera de ello se ha tomado en consideración una proposición de ley foral de los Grupos Parlamentarios UPN y CDN que pretende modificar el sistema de elección de diversos cargos elegidos por el Parlamento de Navarra (Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Navarra, Defensor del Pueblo y Consejo Audiovisual de Navarra) en el sentido de reducir sus mayorías de elección.

La nueva distribución del poder dentro del Parlamento se hace muy visible en orden a la aprobación de mociones, tan abundante en anteriores legislaturas. En este año 2004 se ha incrementado el número de mociones rechazadas y, sobre todo, se ha acentuado el hecho de que un gran número de mociones aprobadas se dirigen no ya al Gobierno de Navarra sino al Gobierno de la Nación en orden a exigirle que cumpla determinadas cuestiones y que realice ciertas actuaciones, requerimientos que se acentúan, tanto en número como en intensidad, tras las elecciones del 14 de marzo. Este notable cambio de destinatario alcanza, por ejemplo, a las siguientes cuestiones: comercio de armas, rechazo a la aprobación de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal, coordinación con el Gobierno de Navarra en orden a la protección de las víctimas de la violencia doméstica, para que condene la muerte del cámara de televisión José Couso, licitación de la autovía Soria-Tudela, posibilidad de utilización del vascuence en el DNI, derogación de normas sobre ciertos regímenes especiales de la Seguridad Social, reconocimiento del lenguaje de signos, elaboración de un cuadro de enfermedades profesionales de los bomberos, transferencia a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de convocar referéndum, reconocimiento de la labor desarrollada por el personal investigador, no privatización del ente público Radio Televisión Española, incorporación a las matrículas de los vehículos de las referencias territoriales, y atención a las aportaciones de las Comunidades Autónomas sobre el Protocolo de Kyoto.

Dentro de las resoluciones internas destacan las de carácter institucional o de relaciones con el Estado: derechos de los navarros a decidir sobre su futuro, sobre pluralidad lingüística, negociaciones con el Estado para recuperar las competencias exclusivas en materia de tráfico, rechazo al uso de las Bardenas Reales como polígono de tiro o incremento de la presencia de la Comunidad Foral de Navarra en las instituciones europeas. Fuera de ellas se han aprobado otras resoluciones sobre temas que cabe calificar aquí de menores.

Sí que ha reaparecido la cuestión de la corrupción política, por un lado, en torno a las actuaciones judiciales en relación con un municipio de Navarra, el Valle de Egües, en torno a su Alcalde, militante de UPN, y, por otro, tras la Sentencia de prescripción de los presuntos delitos encuadrados en el denominado «Caso Otano» (Presidente del Gobierno de Navarra del PSN-PSOE entre julio de 1995 y junio de 1996), que han dado lugar a la creación de sendas Comisiones de Investigación en el Parlamento de Navarra.

La Cámara de Comptos ha continuado emitiendo sus informes, cabiendo destacar su intervención asesora del Parlamento en el dictamen sobre el módulo de las viviendas de protección oficial, así como la realización de otros informes sobre cuestiones de incidencia política inmediata normalmente relacionados con denuncias de presuntas irregularidades (casos Aspace, Corella y Egües).

El Consejo de Navarra ha realizado un total de 45 dictámenes, un número inferior al del año anterior. Destaca el Dictamen 7/2004, de 16 de febrero sobre el conflicto de competencias frente al Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 que aprueba la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», en el que se concluye que el preámbulo y el artículo 6 son contrarios a la Constitución.

En cuanto a la Defensora del Pueblo, además del informe anual sobre su gestión, ha realizado otros informes de interés que se relacionarán más adelante. No obstante, cabe resaltar la dificultad de encuadrar alguno de los informes emitidos dentro de sus competencias. Me refiero al informe sobre la conservación del patrimonio artístico y casa museo de Jorge Oteiza.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Total Parlamentarios: 50

Unión del Pueblo Navarro: 23

Socialista: 11

Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 4

Aralar: 4

Convergencia de Demócratas de Navarra: 4

EA: 3

Grupo Mixto: 1 (Parlamentario Foral perteneciente al PNV)

Estructura del Gobierno

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente: Francisco Iribarren Fentanes

Número de Consejerías: 11

Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez

Economía y Hacienda: Francisco Iribarren Fentanes

Administración Local (y Portavoz del Gobierno): Alberto Catalán Higuera

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: José Andrés Burguete Torres

Educación: Luis Campoy Zueco

Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón

Salud: María Kutz Peironcely

Bienestar Social, Deporte y Juventud: José Ignacio Palacios Zuasti (sustituye a Reyes Berruezo Albéniz)

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Alvaro Miranda Simavilla (sustituye a José Ignacio Palacios Zuasti)

Agricultura, Ganadería y Alimentación: José Javier Echarte Echarte
Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo: José Javier Armendáriz Quel

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: De mayoría absoluta (27 escaños sobre 50)

Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan: UPN (23) y CDN (4)

Composición del Gobierno: De coalición (UPN y CDN)

Cambios en el Gobierno

Cambio de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud por dimisión de su cargo, siendo sustituida por el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que a su vez fue sustituido por el Director General de este Departamento (febrero 2004).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna moción de censura ni cuestión de confianza

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

El debate más importante fue el del Estado de la Comunidad foral de Navarra que se recoge en el Diario de Sesiones del Pleno de 4 y 5 de noviembre de 2004.

Asimismo es importante destacar las resoluciones fruto de este debate sobre el estado de la Comunidad Foral que se encuentran publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 17 de noviembre de 2004.

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Acuerdo de 27 de noviembre de 2003: modificación del art. 58.1 (BON de 21 de enero de 2004)

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No hay ninguna destacable

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Cámara de Comptos de Navarra

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

- Fundación Museo Jorge Oteiza.
- Sector Público Local.
- Construcción del edificio Palacio de Congresos y Auditorio de Navarra.
- Diversas cuestiones acerca de la gestión urbanística del Ayuntamiento de Egües.
- Conciertos del Instituto Navarro de Bienestar Social con la Fundación Aspace.
- Informe de asesoramiento sobre la adecuación del módulo de vivienda de protección oficial a los costes reales.
- Fiscalización de Ayuntamientos (Berriozar, Barañain, Aras, Alsasua, Estella, Baztán, Villava, Ansoain, Tafalla y Zizur Mayor).

Consejo de Navarra

Ha emitido un total de 45 dictámenes. Los más destacados son:

- Dictamen 7/2004, de 16 de febrero sobre el conflicto de competencias frente al Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 que aprueba la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi».
- Dictamen 11/2004, de 29 de marzo, sobre recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados uno y dos, de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, por el que se modifica el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Defensora del Pueblo

Puede verse el Informe anual de la gestión realizada durante el año 2003 en el BOPN de 20 de mayo de 2004.

Asimismo ha efectuado otros informes publicados en el BOPN:

- Informe sobre la conservación del patrimonio artístico y casa museo de Jorge Oteiza en la localidad de Alzuza (Navarra).
- Informe sobre la confidencialidad de los expedientes fiscales de los contribuyentes de la Hacienda Tributaria de Navarra.
- Informe en torno a la elaboración de una «Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra».
- Informe especial «Una identidad para la infancia (La atención a la educación infantil entre 0 y 3 años en Navarra)».

Aspectos político-institucionales

El comienzo del año significó el final del largo proceso electivo –hasta un total de seis meses de duración– para la elección de la Presidencia del PNV; Josu Jon Imaz vence apretadamente a Joseba Eguibar, lo que se interpreta como un éxito del lehendakari Ibarretxe, dado que Imaz ha sido su tradicional hombre de confianza. No obstante, Eguibar se impondrá en las elecciones en Guipúzcoa, manteniéndose así un cierto equilibrio en la sucesión de Xabier Arzalluz y de su línea política. Precisamente al final de año se hará pública la reedición de la coalición PNV-EA para las elecciones autonómicas, coalición que tras triunfar en las anteriores elecciones de Mayo del 2001, había conseguido en las correspondientes a Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya del pasado año, la mayoría relativa en el primero, y la mayoría absoluta en los otros dos territorios.

Año que girará en torno al denominado inicialmente «Plan Ibarretxe», pero al que se acompaña el 16 de Diciembre de unas «bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía» presentado por el Partido Socialista de Euskadi; sobre ambas iniciativas se entrará más adelante. Hacer notar que Bata-suna o Sozialista Abertzaleak presentaba públicamente ante unas 15.000 personas, un manifiesto de avance por las vías políticas y de salida del conflicto, que no obstante no suponía la ruptura o condena de la lucha armada. Iniciativa que fue recibida por el resto de fuerzas políticas con un amplio escepticismo.

ETA recibió un duro golpe al producirse la caída de 3 de octubre, en el Bearn francés, de dos dirigentes: Mikel Albisu, «Antza» y su mujer Soledad Iparra-guirre. «Antza», que fue el interlocutor en Zurich con representantes del Gobierno Aznar, pasaba por ser el dirigente partidario de una nueva tregua. Más que el daño personal, limitado esencialmente a los dos citados, la policía francesa desbarató los depósitos de armamento pesado –varios misiles y lanzagranadas–, así como gran cantidad de armas cortas y material explosivo. A este nivel la organización parecía desmantelada. No obstante, poco tiempo después ETA colapsaba la capital del reino con cinco artefactos en distintas salidas, con ocasión del puente de Diciembre, y hacía estallar poco después once pequeñas bombas en una vertical que iba desde Cantabria a Andalucía. ETA, que en Febrero había suspendido sus acciones en Cataluña, se mostraba declinante, pero no se podía afirmar que estuviera en proceso de liquidación. Su presencia terrorista seguía siendo visible.

El proyecto de ley de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma se presentaba para su aprobación tan problemática como siempre, ante el previsto juego de mayorías parlamentarias. Una vez más, el pleno de su aprobación

dará motivo a la controversia en su sesión de 28 de Diciembre. El voto de Unidad Alavesa, incrustado en los bancos del P.P., se había pasado al Gobierno Tripartito, con lo que se producía un empate a 37 votos: PNV – EA y Ezker Batua más U.A. por un lado, y P.S.E., P.P. y Sozialista Abertzaleak por el lado de la oposición. Sin embargo un fallo humano o «electrónico», de una parlamentaria socialista en el momento de introducir la tarjeta de voto, dará la mayoría al Gobierno y supondrá la aprobación de los presupuestos que serán inmediatamente promulgados y publicados (Boletín del 31 de diciembre). Como hacia dos años, con el retraso en la llegada al Pleno de Mayor Oreja, los presupuestos eran aprobados de forma insospechada e inesperada.

El año precedente había supuesto la presentación de una querrela por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo contra parte la mesa del Parlamento vasco, comenzando por su Presidente, al considerar que existía un delito de desobediencia al negarse a disolver el grupo parlamentario de Sozialista Abertzaleak. La juez instructora, encargada del caso, dictará el 28 de diciembre un Auto declaratorio de que «los hechos imputados no son constitutivos de infracción penal», por lo que propugna el archivo de la causa. Dicho Auto sostenía también, que la orden del Tribunal Supremo de disolver el mencionado grupo parlamentario, suponía una «vulneración de derechos fundamentales» de dicho grupo, distinguiendo, como realidades diferenciadas, el partido político y grupo parlamentario, así como la no aceptación de la vía penal para dar solución a conflictos pertenecientes a otros órdenes jurisdiccionales. El fiscal general del Estado ha declarado que no apelará el Auto, aunque sí lo ha hecho el colectivo funcional «Manos Limpias», que también firmó la querrela en su momento. Se acaba así una larga diatriba en la que los medios tomaron parte activa en reclamar la penalización de la Mesa del Parlamento.

Un interés académico, pero indirectamente político, tuvieron las elecciones a Rector de la Universidad del País Vasco. Se presentaron –hecho insólito– hasta siete candidaturas, dos de ellas promovidas por Comisiones Obreras. A la segunda vuelta pasaron las dos más votadas de los candidatos: Juan Ignacio Pérez Iglesias, bien visto por el Gobierno tripartito, y el doctor Antigüedad, afín a la línea de Sozialista Abertzaleak. La votación final dio el triunfo al catedrático Pérez Iglesias, nacido en Salamanca y vicerrector de euskara en un equipo rectoral anterior. Precisamente el vicerrector de euskera de su propio equipo, será el catedrático de origen alemán Ludger Karl Paul Mees. Finalmente, señalar que el candidato Antigüedad, consiguió mayoría en la votación del Colectivo de alumnos con la sintomática cifra de 7400 votos.

Resulta destacable el papel que el Director de Inmigración del Gobierno vasco, el ciudadano de Beni, Omar Bertin Oke, está desarrollando a favor del inmigrante. En este plano, se citan las Ordenes de 16 de Febrero del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de ayudas y subvenciones para atender a personas extranjeras inmigrantes, así como para potenciar la interculturalidad y su integración; resoluciones que levantarán algunos malévolos comentarios en determinado medio de expresión.

En marzo tuvieron lugar las elecciones para las distintas cajas de ahorro; si bien en Vizcaya y Guipúzcoa la mayoría absoluta corresponderá a vocales per-

tenecientes a la coalición PNV-EA, en Álava saldría adelante una coalición auspiciada por el PP-PSE, excluyéndose de todo tipo de representación posterior a aquellos representantes de otras fuerzas políticas o sindicales.

Una polémica de gran alcance y de posibles consecuencias políticas es la decisión de las mancomunidades de los valles de Guipúzcoa, de construir dos plantas incineradoras de residuos en Hondarribia y San Sebastián. La fuerte reacción contraria del alcalde de San Sebastián, Odón Elorza, frente a la decisión colectiva de las mancomunidades, así como de los colectivos ecologistas y de determinados partidos políticos (Sozialista Abertzaleak y Ezker Batua), ha situado el problema en un «impasse», de muy difícil salida por el momento.

El mes de diciembre, con la salida pública de la iniciativa del PSE, la decisión judicial sobre la propuesta del Gobierno Vasco de nuevo Estatuto, las aprobaciones parlamentarias de la ley de Presupuestos generales y de la propuesta del Gobierno Vasco, ha sido de una tremenda intensidad, pronosticándose así un futuro año pleno de tensiones.

Potestad Normativa

Aunque se sea reiterativo con similares afirmaciones de años precedentes, la extremada intensidad y dureza de la vida político-partidista, las agudas tensiones en este ámbito y su repercusión en las diferentes instituciones, pueden explicar la ralentización en el número de normas aparecidas, aunque en el aspecto estrictamente parlamentario la actividad no ha sido en manera alguna decreciente.

Desde este plano legislativo, la Ley 1/2004 pretende regular el vacío dejado por la Ley de 6 de Julio de 1989, de la Función Pública vasca, que tras crear los cuerpos funcionariales mediante una disposición adicional, no había entrado en su ordenación; lo mismo sucedía con las escalas, citadas como una posibilidad en la misma disposición adicional, que se había omitido toda normativa reguladora, sin que la posterior Ley de 19 de noviembre de 1997 de reforma de ley de la función pública tampoco entrara en esta cuestión. La Ley 1/2004, ordenó los cuerpos generales y especiales de funcionarios así como estableció sus funciones, y finalmente entró en la normación de las escalas que podían existir en los cuerpos especiales.

La Ley 2/2004, supone dar el paso adelante en la regulación, varias veces aplazada, de los ficheros de datos de carácter personal, que estuvieran bajo la dependencia de las Administraciones autonómicas, forales y locales; creando para tal fin una Agencia Vasca de Protección de Datos –cuya dirección sería de inmediato nombramiento– y poniéndose con igual prontitud en funcionamiento la Agencia en cuestión.

Tal vez la ley de mayor importancia y trascendencia, es la Ley 3/2004, del Sistema Universitario Vasco, cuyo proyecto había sido rechazado en el Parlamento en los finales del año pasado. Ley que atiende a un sistema constituido por una Universidad pública y varias privadas, y las ordena en un conjunto unitario. De modo especial, se atiende al profesorado contratado estableciendo un régimen laboral y clasificándolo en hasta ocho grados con arreglo al doctorado y a la

superación de pruebas selectivas. Se crea un Consejo Vasco de Universidades en el que se encuadran tanto las públicas como las privadas, así como la posible aprobación de un Plan universitario. Como auténtica novedad la creación de una Agencia de evaluación de la calidad y acreditación del sistema universitario vasco, con finalidades similares a la equivalente estatal y regulando exhaustivamente su estructura y funcionamiento.

Como se hará notar en el siguiente epígrafe, precepto esta ley han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional.

La Ley 4/2004, regula el transporte urbano e interurbano de viajeros que se realice en vehículos especialmente acondicionados para el transporte de viajeros, articulando un sistema de cooperación competencial entre el Gobierno, las Diputaciones forales y los Ayuntamientos; ordenando de tal manera el servicio público de transporte y las fórmulas de su prestación, mayoritariamente a través de la figura de la concesión.

Especial relevancia tiene la Ley 5/2004, de ordenación vitivinícola, por la existencia en la Rioja alavesa de numerosos vinos de gran calidad. La ley que había pasado por el cedazo de la Comisión Arbitral que legitimó su emergencia, significa una regulación en profundidad tanto de la viña como de su producto en forma de vino, prestando una atención pormenorizada a los vinos de calidad, estableciéndose órganos de gestión y de control sobre los mismos.

La Ley 6/2004 regulará de forma pormenorizada la Red ferroviaria vasca, configurándola como un ente público sometido al derecho privado, y perfilará su régimen jurídico, funciones y organización.

Otra ley de trascendencia es la Ley 8/2004, reguladora de la actividad y fomento industrial; que establecerá medidas de seguridad ante el aumento de la siniestralidad laboral, creándose un Consejo Vasco de Seguridad Industrial para la intervención y control administrativo de todos los procesos de la producción industrial.

La Ley 9/2004, regula con este rango normativo la ya existente Comisión jurídica asesora de Euskadi, en tanto órgano superior consultivo de las Administraciones de la Comunidad Autónoma, con exclusión de las instituciones forales. Establece su composición con una mezcla de letrados de los servicios jurídicos del Gobierno y de profesionales de reconocido prestigio, así como de profesores de los cuerpos docentes de la Universidad.

La Ley 10/2004, que aprobó los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, tras la peripecia parlamentaria ya descrita, tiene un propósito declarado continuista, aunque con una mayor decantación hacia el gasto social.

En cuanto a la potestad normativa reglamentaria y por configurar posibles principios orientativos de la actividad normativa esencialmente gubernamental, puede señalarse el amplio ejercicio de la potestad de organización, como se confirma por la creación de instituciones en diversos ámbitos, con el propósito vertebrador consiguiente. En este plano puede aludirse al Decreto 223/2004, que creó y reguló el Centro integrado de formación profesional; el Decreto 137/2004, creador de la Comisión interinstitucional de las Obras públicas; el Decreto 85/2004, creó el Comité Vasco de promoción olímpica; en similar espacio el De-

creto 94/2004 reguló el Comité vasco contra la violencia en el deporte y el Decreto 131/2004, creó el Comité Vasco de Deporte Universitario; el Decreto 121/2004, creó tanto el Consejo Vasco de empleo, como los Consejos Territoriales de empleo; el Decreto 11/2004, creó el Observatorio del Transporte de Euskadi; finalmente el Decreto 99/2004, modificó la estructura orgánica y funcional del Departamento de Industria, Comercio y Turismo.

En la materia de agricultura y ganadería, deben citarse el Decreto 33/2004, que reguló las explotaciones agrícolas, creando un registro de las mismas en los órganos forales; el Decreto 13/2004, de agrupaciones de productores agrarios, propiciando dichos reagrupamientos, y el Decreto 141/2004 que estableció la normativa técnica, higiénico-sanitaria y medio-ambiental de las explotaciones ganaderas.

En materia medioambiental, de menor incidencia cuantitativa en relación a años anteriores, puede aludirse al Decreto 180/2004, que aprobó el Plan territorial sectorial de las zonas húmedas de la Comunidad Autónoma, o el Decreto 168/2004 que declaró las zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas de la Comunidad.

Pretendiendo apoyar a la solidaridad internacional, el Decreto 12/2004, reguló la Comisión gestora del fondo para la cooperación y ayuda al Desarrollo, con fondos del Gobierno vasco y de las Diputaciones forales.

El Decreto 202/2004 reguló de forma exhaustiva la denominada sanidad mortuoria, estableciendo un régimen de prevención y control sobre el cadáver hasta su definitivo final en el cementerio, pasando por su transporte, cremación, inhumación, exhumación, etc.

El Decreto 101/2004, reguló los diferentes aspectos de la tenencia de perros, con especial atención a los canes particularmente peligrosos. Se creó una Comisión de seguimiento en esta materia, con participación foral y local.

En la ardua cuestión de las lenguas oficiales, la Resolución 15/2004 ordenó publicar el Acuerdo del Consejo del Gobierno que aprobó el Plan de normalización del uso del euskera en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

En materia de educación, dos Decretos son resaltables: el 5/2004 para la regulación del bachillerato, las enseñanzas de formación profesional y las directrices sobre sus títulos; y el Decreto 70/2004 que reguló las pruebas para la obtención de los títulos de técnico y técnico superior de formación profesional específica.

El Decreto 64/2004 aprobó una Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias de los servicios sociales, así como el régimen de sugerencias y quejas en esta materia.

El Decreto 190/2004, subsanó otro vacío legislativo en materia funcionarial: aprobó el reglamento de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de las diferentes Administraciones públicas de la Comunidad.

En desarrollo de la ley 2/2003, reguladora de las parejas de hecho, recurrida ante el Tribunal Constitucional, el Decreto 124/2004, aprobó el Reglamento del Registro de parejas de hecho.

Finalmente el Decreto 31/2004, aprobó el Reglamento del juego del bingo en la Comunidad Autónoma.

Conflictividad jurisdiccional

Se ha producido un único recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno español contra la Ley 3/2004, del sistema universitario vasco, concretamente contra los artículos 15.1.b) y primer inciso del párrafo c); 20.1.c); 21.2.d); 22.2; 27.2; 46.1.c) y d); el inciso «con carácter exclusivo» del artículo 61; 113.1 y disposiciones transitorias segunda y tercera de la ley. Mediante Auto del Pleno del Tribunal se acordó mantener la suspensión de todos los artículos recurridos y levantar dicha suspensión del artículo 46.1 c) y d) de la misma ley.

En lo que concierne a conflictos de competencia también puede citarse un solo supuesto: el planteado (534/2004) por el Gobierno español contra el Acuerdo 1 de Septiembre de 2003, entre el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco y el Ministro de Pesca y de Economía marítima de la República islámica de Mauritania. Mediante Auto del Tribunal, de 20 de julio, se levantó la suspensión de la vigencia del Acuerdo impugnado.

En el ámbito judicial de los recursos contencioso-administrativo interpuestos por el Gobierno Vasco ante el Tribunal Supremo, se menciona el recurso 92/2004, contra el Real Decreto 291/2004 de 20 de febrero, regulador de la tasa láctea; el Recurso 93/2004, frente al Real Decreto 217/2004 de 6 de Febrero, regulador de la identificación, el registro de agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo.

Ante la Audiencia Nacional y por el mismo organismo se interpone el Recurso 246/2004 contra las Resoluciones de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones de 18-9-03 y 21-2-04 por las que se resuelven el conflicto entre Telefónica Móviles de España, S.A. y las entidades prestatarias del teléfono de urgencias 112, en relación a la contraprestación económica por servicio de llamadas de móvil.

En recursos contencioso-administrativos interpuestos por el Gobierno español ante el Tribunal Superior de justicia, están el número 572/2004 frente a la desestimación presunta del requerimiento de revocación de la Resolución de 13-11-2003, del Departamento de Transporte y Obras Públicas del Gobierno Vasco, por la que se convocaba la adjudicación de concurso para la realización de consultoría y asistencia consistente en la dirección de proyectos constructivos de la plataforma de cuatro tramos de línea del tren de alta velocidad en Guipúzcoa. Recurso que declarado inadmisibile por el Tribunal Superior de Justicia fue recurrido la decisión al Tribunal Superior en recurso de casación.

Recurso 815/2004 ante el Tribunal Superior de justicia contra desestimación presunta por silencio administrativo del requerimiento formulado al Gobierno vasco para que adopte las medidas oportunas a fin de retirar los libros de texto de las editoriales Erein, Elkarlanean e Ibaizabal, por utilizar el término Euskal Herria asociado a un mapa que incluye las tres provincias vascas, Navarra y las tres provincias vasco-francesas.

El recurso 1558/2004, se dirige frente a la Orden del Departamento de justicia, Empleo y Seguridad Social, de 19-7-2004, por la que se adapta para su aplicación en el ejercicio 2004, la Orden de convocatoria de ayudas para subvenciones de desplazamientos dirigidos a visitar personas penadas o en prisión preventiva internados fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por último, volviendo al Tribunal Constitucional, fue admitida la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Diputación foral de Álava y emitida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, contra la ley de la Comisión Arbitral y la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, por infringir ambos textos legales, los artículos 24.1, 53.1, 106.1, 117.3 y 117.5 de la Constitución, así como el artículo 10.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. La institución estatutaria de la Comisión Arbitral que resuelve, hasta ahora inapelablemente los conflictos competenciales entre las instituciones comunes y los órganos de los Territorios Históricos, se encuentra así en entredicho, al cuestionarse que suponga la palabra final en un tema doméstico de resolución de conflictos competenciales.

Las Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía presentado por el Partido Socialista

El 16 de diciembre el PSE presentaba a los medios de comunicación el texto denominado «Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía». Se ha atribuido la dirección de dicho texto a Emilio Guevara, exdiputado general de Álava por el PNV y expulsado de este partido. «Las Bases» se presentan a sí mismas, como la alternativa al proyecto Ibarretxe, enjuiciado a todo lo largo de estas bases con un claro signo peyorativo.

Según el PSE se trata de avanzar un proyecto muy básico de reforma del Estatuto actual, desde «un compromiso absoluto y renovado con la identidad vasca, con su cultura, con el euskera, con todo aquello que sustenta nuestro autogobierno». Se parte que por «primera vez en la historia... surge Euskadi como sujeto político, para vertebrar y desarrollar una comunidad nacional de ciudadanos y ciudadanas libres».

Término éste de «comunidad nacional» que se repite con reiteración a lo largo de «las Bases», y que ha levantado diversas opiniones críticas.

Otro principio de partida es «el mantenimiento de un consenso amplio en materia institucional, social y cultural». Criticando al PNV por «exclusivizar la defensa de la nación, del euskera, de los símbolos y contenidos más importantes del autogobierno» y por poseer «una concepción de Euskadi como nación estricta y excluyente».

Se reafirma el valor del Estatuto de 1979 en tanto ámbito de convivencia y lo vuelve a enfrentar al Plan Ibarretxe («radical y rupturista»), Estatuto que sitúa a Euskadi en un lugar de vanguardia entre los «Estados federados y confederados en cuanto a capacidad de autogobierno». Inserta la reforma estatutaria en el interior del proceso de reformas anunciadas por el Gobierno del Estado (Constitucional, del Senado, etc.).

Se señalan determinados aspectos negativos en el desarrollo estatutario –falta de cumplimiento íntegro de las previsiones estatutarias; expansión de títulos competenciales estatales a través de leyes orgánicas, básicas, etc.; déficits en las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas; falta de participación suficiente de la Comunidad Autónoma en las instituciones europeas y en las instituciones y organismos estatales. Solución posible de esta problemática a través de la lealtad y la confianza mutua, según expresión del texto analizado.

Entrando ya en lo concreto, se perfilan los criterios para «el desarrollo pleno y actualización del Estatuto», comenzando por las transferencias pendientes y dentro de éstas por el bloque de la Seguridad Social, en la que rechazando la fórmula del concierto se apuesta por la asunción de la competencia en materia de gastos, la cogestión del ingreso, sin romper así la caja única; se propugna también abordar la transferencia en su globalidad de las políticas activas y pasivas de empleo, asumiendo un concepto dinámico de seguridad social.

En investigación científica –competencia exclusiva de la Comunidad, según el Estatuto–, se defiende que se impute el I+D dentro del cupo.

En cuanto a la banca, seguros, mercados de valores se indica que podían estudiarse los ámbitos posibles de desarrollo legislativo y ejecución para la Comunidad Autónoma en determinados ámbitos.

Para la mejora del autogobierno se insiste en un incremento de la capacidad legislativa del parlamento vasco, mediante una más precisa definición de los títulos competenciales o incluso, formulando nuevos títulos competenciales; que las leyes básicas operan únicamente como límites externos, delimitándose con mayor rigor el concepto de bases, y reduciendo el efecto de las leyes orgánicas.

En cuanto a las competencias de ejecución, se establece el principio general de que todo cuanto concierne a la ejecución en todas las materias corresponde a la Comunidad Autónoma. Se fija la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos europeos, creándose (recreándose mejor) una Comisión bilateral Euskadi-Estado para asuntos comunitarios.

Igualmente el derecho de participar en organismos e instituciones estatales cuyas decisiones afectan a las competencias de la Comunidad, debía comportar el participar en los procesos de designación del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, del Banco de España, del FORPA, etc.; también intervención en la elaboración de la planificación y ordenación general de la economía.

En el plano de proyección exterior de la Comunidad Autónoma se prevé el derecho a firmar preacuerdos o tratados internacionales en materia de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.

En materia de Administración de justicia se propone la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer todos los recursos contra resoluciones judiciales, con la única excepción del recurso para la unificación de doctrina.

En el espacio de la cooficialidad, se realizan determinadas declaraciones («nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua») en línea con la reafirmación

del bilingüismo. Se reconoce la posible institucionalización por la Comunidad Autónoma de relaciones culturales con Navarra y con el País Vasco-Francés sobre la base del euskera y la cultura compartida.

Finalmente, se reclama una revisión de la ley de Territorios Históricos y una ley Municipal, todavía inexistente.

En cuanto al procedimiento de elaboración estatutaria se justifica en su fase iniciática –a diferencia del plan Ibarretxe– «las Bases» reseñadas. Para su formalización se impulsará una Mesa de partido garantizando la participación de todo tipo de entes sociales.

La recepción de estas «Bases», ha sido variada desde la frialdad de los dirigentes del PSOE («ni si ni no», en expresión de uno de ellos); al rechazo frontal del PP por considerarlas seguidistas del plan Ibarretxe, hasta el reproche nacionalista pro su tardanza, puesto que de haberse presentado en su momento, se podía haber negociado (véase la afirmación de la Consejera de cultura y portavoz del Gobierno, Miren Azcárate).

Es de todos modos un documento bienintencionado, que se pone a «la page» de reivindicaciones tanto doctrinales como de determinado territorio, pero que sufre la dificultad doble de ser una alternativa frontal al plan Ibarretxe y de sumirse en la inmediata campaña electoral. Determinados propósitos expuestos serán con todo, tenidos en cuenta en un momento posterior.

La aprobación parlamentaria de la Propuesta del Gobierno Vasco de un Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi

«La propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», era presentada en nombre del Gobierno vasco tripartito (PNV-EA-IU en la actualidad Ezker Batua), el 25 de octubre del año 2003, ante el Parlamento vasco. Sus líneas generales fueron expuestas en el Informe de dicho año, por lo que no se insistirá en su exposición y en su contenido.

Ante todo, la Propuesta superará dos escollos judiciales: el primero debido a la interposición por el Gobierno español de un escrito de impugnación ante el Tribunal Constitucional contra la citada propuesta, siguiendo la vía del artículo 161.2 de la Constitución; solicitando por lo tanto que se ordene suspender su tramitación. El Tribunal Constitucional, en Auto de 20 de abril del 2004, declaraba la inadmisión de este recurso con el fundamento de que «la propuesta» en una mera iniciativa de discusión parlamentaria, sin que implique ninguna asunción competencial ilegítima, y como tal iniciativa «no puede ser objeto de otro juicio que el de oportunidad o conveniencia, para el que este Tribunal es manifiestamente incompetente, por estar reservado a los propios parlamentarios y, inmediatamente a sus representados. Así las cosas, «la Propuesta», en su condición de iniciativa de discusión parlamentaria no produce más efecto jurídico que al puramente ad intra ligado a su subsiguiente tramitación parlamentaria, trascendiendo únicamente ad extra la dimensión política inherente a su condición de desenca-denante de un debate parlamentario».

El segundo Recurso se hallaba pendiente en la vía contencioso-administrativa, en interposición planteada por «el Colectivo de funcionarios públicos-Manos Limpias», contra la misma «Propuesta», argumentando que lo que realmente proponía era «una verdadera reforma de la Constitución con asunción ilegítima de competencias al asumir, con carácter exclusivo la Comunidad Autónoma de Euskadi el Estatuto Jurídico de los Funcionarios».

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que resuelve este Recurso, es de fecha 21 de diciembre del 2004 (ponente Luis Ángel Garrido). Inesperadamente, se hace uso de la vieja teoría de los actos políticos y a su plasmación legislativa en la ley 29/1998, de 13 de Julio en su artículo 2 a), con el correspondiente control judicial de estos actos, en relación a «la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes». Se niega a trasladar la doctrina del Auto del Tribunal Constitucional, puesto que el recurso contencioso-administrativo «se dirige a velar exclusivamente por los requisitos procedimentales exigidos por la Ley... en una fase previa, no parlamentaria, y por ello ajena a las relaciones Gobierno Parlamento». A los efectos de no crear un ámbito de «inmunidad jurisdiccional en el actuar del Gobierno, considerado incompatible con el Estado de Derecho», la Sala entra en verificar los mencionados requisitos existentes en todo «acto político». Previamente admite la legitimación del «Colectivo funcional Manos Limpias» asimilado a un sindicato en este caso accionante. Finalmente, siguiendo la vía del artículo 2 a) de la ley jurisdiccional, la Sala desestima el recurso «toda vez que no nos encontramos ni ante una violación de derechos fundamentales ni ante algún reglado normativamente (sic)».

Pobre doctrina que no es la asumida –en coherencia con un Voto particular en el mismo asunto emitido precedentemente–, por la Presidente de la Sala Isabel Rodrigo y el magistrado Ruiz Ruiz. Voto particular que siguiendo lo expuesto por el Auto del Tribunal Constitucional de 20 de abril, se decide con prolijo y pertinente basamento jurisprudencial, por estimar la alegación de falta de jurisdicción de esta Sala para el conocimiento del recurso, habiéndose debido declarar, por lo tanto, la inadmisibilidad del mismo.

Superadas estas vías judiciales, se siguió la tramitación de la Propuesta en la Comisión correspondiente del Parlamento. En la misma, tanto el PP y el PSE presentaron sendas enmiendas a la totalidad, que fueron rechazadas sin que se presentaran enmiendas parciales. Estas correspondieron a los tres integrantes del Gobierno, de forma especial a Ezker Batua, que consiguió que se aprobaran una treintena de ellas (no la negativa a que el Rey nombrara al lehendakari).

Se llegó así al pleno del parlamento del 30 de diciembre. En una sesión de 8 horas de duración fueron rechazadas las enmiendas a la totalidad del PSE y PP en igual votación (32 a favor y 42 en contra), así como la de Sozialista Abertzaleak (6 a favor y 55 en contra). También fueron rechazadas dos enmiendas parciales de EA y de EB-IU.

Se llegó de tal modo, a la votación de «la Propuesta» que se realizó de forma nominal y de viva voz, ante el precedente de la votación de los presupuestos generales celebrada dos días antes. De forma también inesperada pero anunciada

por el parlamentario Otegui, a lo largo de la sesión, S.A. dividió su voto; tres para «la Propuesta» y otros tres para la oposición PSE-PP. De tal forma que «la Propuesta», alcanzó la cifra de 39 representantes, consiguiendo así la mayoría absoluta de la cámara, siendo la cifra de la oposición de 35 votos.

De tal modo se cumplía con lo dispuesto en el artículo 46.1.a) del Estatuto de Autonomía y se pasaba el testigo a las Cortes generales. Los análisis en los medios de comunicación españoles fueron muchos e intensos, predominando en su casi totalidad los juicios frontalmente negativos para «la Propuesta».

La actividad de la Comisión Jurídica Asesora

Como se hizo notar con antelación, la Ley 9/2004 ha derogado el Decreto 187/1999, por el que se creó y reguló la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno vasco. No obstante, la disposición transitoria quinta de dicha ley establece que las consultas en trámite a su entrada en vigor, se dictaminarán conforme a las normas que regían la función consultora a la fecha de la realización de la consulta. Por ello, en el Informe se contabilizan todas las consultas que han sido registradas durante el año 2004 con anterioridad al día 16 de diciembre, con independencia de que órgano (Comisión jurídica asesora del Gobierno vasco o igual Comisión Jurídica Asesora de Euskadi), las haya dictaminado.

Durante este período han tenido entrada en la Secretaría de este órgano, 131 consultas de las cuales 2 han sido posteriormente retiradas por los propios órganos consultantes o devueltas por la Comisión, al carecer de los requisitos formales necesarios. Al 16 de diciembre, de los 129 expedientes remitidos para consultas admitidas a trámite, han sido concluidos 115, continuando pendientes de resolver, 14 de ellos. De las 115 consultas resueltas, 8 lo han sido por la nueva Comisión Jurídica.

De los dictámenes emitidos y aprobados por la Comisión, 119 dictámenes y 7 acuerdos, 55 fueron sobre Disposiciones generales y 64 sobre actos administrativos. De las Disposiciones, 10 fueron sobre anteproyectos de ley, 42 sobre Decretos y 3 sobre órdenes. En cuanto a los actos administrativos, 60 se dieron sobre responsabilidad patrimonial, 3 sobre el recurso extraordinario de revisión y 1 sobre modificación de contratos.

En relación a los Acuerdos, 5 fueron sobre defectos de tramitación de los expedientes y 2 sobre la competencia de la Comisión.

La Comisión Arbitral

El año 2004 presenta un avivamiento de las causas ante este ente, sobre todo por las impugnaciones de las instituciones alavesas. La primera es la Decisión 1/2004, en la cuestión de competencia planteada por el Gobierno vasco en relación a un proyecto de Norma Foral de creación del fondo de insuficiencia financiera en materia de ayudas de emergencia social, admitido a trámite el 20 de enero de 2004 por las Juntas generales del territorio histórico de Álava y comunicado

al Gobierno Vasco el 12 de febrero. El fallo de la Comisión considera que dicho proyecto de Norma Foral no se adecua a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y las forales.

La Resolución 2/2004, de 21 de julio es, adoptada por el Pleno de la Comisión Arbitral, en conflicto positivo de competencias planteado por la Diputación Foral de Álava en relación con la Orden de 21 de enero de 2004, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, por la que se hace pública la convocatoria de concesión de ayudas dentro del «Programa Izartu»; que establece medidas de apoyo a programas integrales de revitalización socio-económica y regeneración territorial de zonas urbanas desfavorecidas existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La resolución falla que la competencia respecto de la citada Orden, se adecua a la distribución de competencia entre las instituciones comunes y los órganos forales de los territorios históricos, con excepción de la competencia de ejecución prevista en el artículo 7 a) 1 y 2 de la ley de territorios históricos, que corresponde a la Diputación Foral de Álava en la materialización de dicho «Programa Izartu», en los términos perfilados en el fundamento jurídico 3 c) de esta Resolución.

Finalmente las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral del mismo territorio histórico han planteado sendas cuestiones de competencia ante la Comisión Arbitral, contra el Proyecto de Ley de Aguas, remitido al Parlamento por el Gobierno Vasco para su tramitación; por entender que determinados puntos modifican la distribución de competencias entre las instituciones comunes y las forales, de acuerdo con las determinaciones de la ley de territorios históricos y a las atribuidas a las Diputaciones por la legislación de régimen local.

Balance Global

A la fuerte tensión política, se le debe añadir la social y sindical, por la situación de la empresa «Naval de Sestao», último vestigio de la potente industria de construcción naval de la margen izquierda del río Nervión. La prevista privatización, ha supuesto una fuerte reacción sindical, reviviéndose escenas del cierre precedente del astillero «Euskalduna».

El año ha sido pródigo en debates y descalificaciones de todo tipo. Sin embargo, a finales era ya perceptible la entrada en la campaña electoral cara a las elecciones autonómicas a celebrar en mayo del 2005. Dos formaciones políticas han presentado ya su candidato a lehendakari: El PSE en la persona de Patxi López, y el PP en la de Maria San Gil. Se ha destacado la reedición de la coalición PNV-EA para el mencionado evento. Una vez más, como en el 2001, los problemas de fondo se aplazan hasta conocerse el resultado electoral.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de los Grupos Parlamentarios

Grupo Nacionalistas Vascos: 26 parlamentarios

Grupo Popular Vasco: 19 parlamentarios

Grupo Socialistas Vascos: 13 parlamentarios

Grupo Eusko Alkartasuna: 7 parlamentarios

Grupo Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak: 6 parlamentarios (el parlamentario Urruticoetxea, ha sido suspendido por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma)

Grupo Mixto: 3 parlamentarios (de Ezker Batua)

Estructura del Gobierno

Gobierno tripartito: PNV-EA-EB

Presidente: Juan José Ibarretxe (PNV)

Número de Consejerías: 11. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es la Consejera de Hacienda y Administración Pública

Departamento de Hacienda y Administración Pública: J. Zenarruzabeitia (PNV)

Departamento de Educación, Universidades e Investigación: M.A. Iztueta (EA)

Departamento de Interior: J. Balza (PNV)

Departamento de Industria, Comercio y Turismo: Ana Aguirre Zurutuza (PNV)

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales: J. Madrazo (E.B.)

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social: J. Azkarraga (EA)

Departamento de Sanidad: G.M. Inclán (PNV)

Departamento de Cultura: M.K. Azkarate (PNV)

Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: S. Intxaurreaga (EA)

Departamento de Transportes y Obras Públicas: A. Amann (PNV)

Departamento de Agricultura y Pesca: G. Sáenz de Samaniego (PNV)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno: minoritario (tripartito formado por PNV-EA-EB)

Número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 26 escaños; EA, 7 escaños; E.B., 3 escaños). 36 parlamentarios del total de 74

Cambios en el Gobierno

Cese de Consejero de Industria, Comercio y Turismo J.J. Imaz (Decreto 1/2004)

Nombramiento para dicha Consejería de Ana Aguirre Zurutuza (Decreto 2/2004)

Investidura, moción de censura o de reprobación y cuestión de confianza

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Discusión sobre los presupuestos generales de la Comunidad el 28 de diciembre

Discusión y aprobación por mayoría absoluta de la Propuesta del Gobierno de nuevo Estatuto Político, el 30 de diciembre

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Defensor del Pueblo. Ararteko

Este año 2004 ha sido del desbloqueo en cuanto a los nombramientos del Ararteko, producido por la inexistencia de las requeridas mayorías cualificadas. El acuerdo previo del Gobierno tripartito con el PSE, supuso que el Parlamento

vasco, en la sesión plenaria celebrada el día 18 de junio, adoptó el acuerdo de designar para el desarrollo de la función de Ararteko a D. Iñigo Lamarca Iturbe, por lo que se dio por concluido el período en funciones de Doña Mercedes Aguindez Basterra. Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes ciudadanas, en sesión celebrada el 30 de junio, dio su conformidad a la propuesta de nombramiento de Adjunta al Ararteko a Doña Julia Hernández Vallés.

Por resolución de 25 de junio, del Ararteko se nombró a Faustino López de Foronda Secretario general de la institución del Ararteko.

El número de expedientes de quejas iniciadas a instancia de ciudadanos a lo largo del año 2004, ha sido de 1351. Las actuaciones promovidas de oficio han sido 33.

El informe anual de Ararteko correspondiente al año se presentó en el Parlamento Vasco ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas en su sesión de 6 de mayo de 2004, siendo debatido en el Pleno del 18 de junio.

En cuanto a Informes extraordinarios se destaca el referente a «la Respuesta institucional a la violencia contra mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco», presentado el 24 de enero de 2004.

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

Este tribunal ha presentado la Memoria y cuentas anuales del 2003, con fecha de 28 de julio de 2004 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, VII leg. 144, de 22 de abril.

El tribunal ha desarrollado una intensa actividad a lo largo del año, destacando el informe de fiscalización definitiva de la cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma para 2001 (Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de 6 de abril); acuerdo del Tribunal del Informe de Euskaltel S.A. (B.O.C.A. de 18 de noviembre); de fiscalización de la Fundación Artium (B.O.C.A. del 9 de junio); acuerdo del Informe de fiscalización del Consejo de Transportes de Bizkaia para 2002 (B.O.C.A. de 26 de mayo); de la Mancomunidad de municipios de la margen izquierda de la ría del Nervión (B.O.C.A. de 16 de agosto), etc.

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2004 se ha expresado a través de 45 sentencias. No obstante, si bien formalmente ésta ha sido la cifra total, se hace necesario precisar que nada menos que 27 de estas sentencias versan sobre cuestiones de inconstitucionalidad que fueron formuladas en su momento por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco, contra dos leyes del Parlamento de esta Comunidad Autónoma: la *Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística* y la *Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. En todas ellas, el fallo fue desestimativo, de acuerdo con los criterios interpretativos expuestos en la STC178/2004, relativa a las cuestiones planteadas contra las citadas leyes del Parlamento vasco, y estimativo con respecto al *Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales* y a la *Ley 7/1997, de 14 de abril, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales*.

En consecuencia, de hecho el número real de nuevas sentencias ha sido de 18, una más que las dictadas en el año anterior. A este respecto, es preciso afirmar que la preceptiva renovación de cuatro magistrados que en esta ocasión correspondía hacer a propuesta del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y que se materializó en mayo, no ha sido un obstáculo para que el Tribunal mantuviese el ritmo de trabajo similar a los dos años en los que no se produce cambio periódico en su composición. La sustitución del Presidente y del Vicepresidente, además de otros dos magistrados, no ha supuesto descenso alguno en el ritmo de trabajo del Tribunal, que desde este año es presidido por vez primera por una mujer, la magistrada y catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Maria Emilia Casas Baamonde.

Los temas de relevancia jurídica que muestran las sentencias dictadas este año son, en general, los que habitualmente se han venido registrado en la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional: así, de nuevo vuelven a aparecer sentencias relativas a la problemática que plantea la determinación del ámbito de la legislación básica estatal y la delimitación material de competencias; también, las que plantean el ejercicio de las competencias ejecutivas de las CCAA; el alcance de la autonomía de los entes locales, así como también –de nuevo– la gestión descentralizada de las subvenciones en el marco de la defensa de las competencias ejecutivas de las CCAA y la potestad de éstas para legislar sobre derecho proce-

sal, cuando ello sea una forma de desarrollo de las especialidades del derecho civil propio. De forma más precisa, destacan una serie de sentencias referidas al régimen económico financiero de Canarias y un buen número dedicado a desestimar una serie de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre la legislación del Parlamento vasco de urbanismo.

La perspectiva general que ofrece la estadística sobre la actividad jurisdiccional, permite destacar que con sus 18 sentencias, el Tribunal ha mantenido un ritmo de producción jurisdiccional real muy similar al registrado en 2003, superándose las 13 sentencias dictadas tanto en 2001 como en 2002. De las 18 sentencias dictadas, 6 de ellas incorporan votos particulares que expresan la opinión de la minoría del Tribunal, en la misma línea de los últimos años de proliferación de votos disidentes.

La fecha de las disposiciones que tanto del Estado como de las CCAA ha sido objeto de enjuiciamiento durante este año, oscila entre la más antigua que data de 1990 y la más reciente que es de 2003. Fuera de este referente temporal, se registran también dos leyes de 1987 que fueron objeto de cuestión de inconstitucionalidad. De cualquier forma, el grueso de las actuaciones normativas cuyo juicio de constitucionalidad por razones de competencia ha sido resuelto este año por el Tribunal Constitucional data de 1996 (6), de 1997 (3, una de ellas fue objeto de cuestión de inconstitucionalidad), de 1998 (1), de 2001(1) y de 2003 (1). De años anteriores son: de 1990 (1), de 1991 (1, que fue objeto una cuestión de inconstitucionalidad), de 1993 (1), de 1994 (2, una de las cuales fue objeto de cuestión de inconstitucionalidad), todo lo cual –dejando al margen las disposiciones enjuiciadas a través de la cuestión de inconstitucionalidad– da una media de cerca de 7 años de retraso en resolver los asuntos residenciados ante la jurisdicción constitucional. Ello ha supuesto, como viene siendo demasiado habitual, que el Tribunal Constitucional se encuentre con controversias competenciales que hayan decaído por desaparición sobrevenida del objeto o se pronuncie sobre derecho histórico.

Las leyes que han sido objeto de juicio de constitucionalidad en razón a temas de orden competencial, además de las ya citadas Leyes 17/1994 y 3/1997 del Parlamento vasco, han sido las siguientes: *Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria; Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, sobre legislación urbanística; Ley del Parlamento de les Illes Balears 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas; Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias y el ya citado Real Decreto-Ley 5/1996 de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.*

Además de las ya citadas, las otras leyes y disposiciones generales que han sido objeto de enjuiciamiento durante este año son las siguientes: *la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio; la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado de Asturias; la Ley del Parlamento de Galicia 11/1993,*

de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial; la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior; Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997; Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 731.169.740 millones de pesetas destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos y por los que se adoptan medidas tributarias urgentes; Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, por el que se establece el régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior; Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra; Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002; Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña y la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Al igual que ha venido ocurriendo en años anteriores, los procedimientos constitucionales que han sido cauce para estas 28 sentencias –excepción hechas de las 27 sentencias de contenido idéntico relativas a la inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad ya evocadas con anterioridad– muestran un predominio absoluto del recurso de inconstitucionalidad (10), sobre el conflicto de competencias (3) y la cuestión de inconstitucionalidad (5). En cuanto a la procedencia de las normas, en 7 casos las leyes y disposiciones generales objeto de la controversia eran estatales y en los 11 restantes procedían de las CCAA. El nivel de éxito de las pretensiones de las partes ha ido parejo: así, cuando el Estado ha recurrido disposiciones autonómicas el Tribunal Constitucional ha estimado sus pretensiones (en general de forma parcial) en 4 ocasiones y otras 2 las ha desestimado. Por lo que respecta a las 5 cuestiones de inconstitucionalidad planteadas desde los órganos dependientes del Poder Judicial, 4 de ellas han sido estimadas; también han sido desestimadas, las 27 restantes de objeto idéntico relativas a la legislación vaca de urbanismo ya citada. Y en lo que concierne a las CCAA, en 4 ocasiones sus pretensiones han sido estimadas (también, y en general, de forma parcial), en 1 desestimadas y en 2 ocasiones, el conflicto positivo fue declarado extinguido. Por otra parte, en cuanto al sentido formal de los fallos de las sentencias, abundan aquellas que declaran la inconstitucionalidad pero sin la consiguiente nulidad de la disposición objeto de la controversia o, en un caso, con nulidad diferida.

Las materias competenciales que en este año han ocupado al Tribunal Constitucional siguen siendo, como es habitual, de una notoria diversidad, entre las que destaca las sentencias relativas a: urbanismo, medio ambiente, función pública, legislación procesal, seguridad social, tributos del Estado, disciplina de mercado, trabajo y hacienda local.

Consideraciones específicas

Continuidad jurisprudencial respecto al enjuiciamiento sobre el ámbito de la legislación básica estatal y la delimitación material de competencias

Ciertamente, en este año no se registran indicios tangibles de cambios sustantivos en la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Constitucional sobre esta crucial cuestión del sistema constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de destacar alguna sentencia que ofrece alguna novedad positiva en cuanto a las posibilidades del legislador autonómico (STC 194/2004). El excesivo detallismo que pueda haber mostrado el legislador estatal en determinar el mínimo común denominador normativo que deben ser las bases estatales, no encuentra en la jurisdicción constitucional respuestas distintas a las que habitualmente ha aportado al respecto. No obstante, se han registrado algunos votos particulares a una línea mayoritaria que se sigue mostrando deferente con la opción normativa adoptada por las Cortes Generales.

Un primer ejemplo en este sentido, lo ofrece la STC 156/2004 por la que se estima, parcialmente, el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra *la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra*. Los reproches del Abogado del Estado sobre esta ley se centraron en el incumplimiento de determinados criterios que han de ser tenidos en cuenta para obtener la licencia que debe otorgarse a los grandes establecimientos comerciales; la regulación que hacía de ciertos tipos de ventas, en especial las relativas a las ventas y rebajas; a la supletoriedad de la Ley de las Cortes Generales 7/1996, de ordenación del comercio minorista, que proclama la Ley recurrida respecto de lo no regulado por ella; y, finalmente, la no regulación por la Ley Foral de la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones. A este respecto, el Tribunal declaró inconstitucional la previsión del alcance del informe que debe emitir el Tribunal de Defensa de la Competencia sobre si existe posición de dominio en el mercado, aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa estatal; también hizo lo propio, con la regulación que la Ley Foral hace de la venta de rebajas, ya que considera que la delimitación del período de vigencia de la venta en promoción es materia propia de defensa de la competencia, puesto que limita el ejercicio de la actividad mercantil, lo que contraviene las competencias estatales, razón por la cual también es inconstitucional. Igual suerte corrió la previsión legal según la cual, se declaraba el carácter supletorio de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. El criterio sostenido por el TC se fundamentó en que el valor supletorio de las normas ha de obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con este propósito.

Pues bien, en los dos últimos motivos expuestos, la aceptación por el Tribunal de que la delimitación del período de vigencia de la venta de rebajas supone una limitación del ejercicio de la actividad mercantil –posición ya sostenida en la STC 24/2003, relativa a la ley gallega sobre comercio interior-, disminuye el alcance de la competencia autonómica en materia de comercio interior hasta el punto de ha-

cerla poco significativa. La diferenciación normativa es una consecuencia lógica del principio de autonomía que, sin embargo, con esta genérica invocación a la actividad mercantil queda muy diluida. En otro orden, también cabe anotar la restrictiva doctrina del TC por la que niega que la ley autonómica, aún teniendo competencias sobre la materia en cuestión no pueda determinar el valor supletorio del derecho estatal, como así se expone en un voto particular emitido al respecto en la citada STC 156/2004.

Sobre el alcance de la legislación básica, es preciso evocar la STC 194/2004, relativa a los recursos de inconstitucionalidad planteados por los órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra la *Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modificó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*. Esta sentencia estima en parte las pretensiones de la Comunidad Autónoma de Aragón que impugnó diversos preceptos de la Ley 41/1997, declarando inconstitucionales determinados preceptos, pero sin el efecto consiguiente de la nulidad que se difiere al momento en el que las CCAA regulen las modalidades de gestión de los espacios naturales.

Esta sentencia ha supuesto un cambio importante sobre las disponibilidades competenciales de las CCAA sobre medio ambiente y la gestión de los espacios naturales protegidos. En efecto, para las CCAA recurrentes –Andalucía y Aragón– el establecimiento de un sistema de gestión conjunta entre el Estado y las CCAA de los parques nacionales, constituía un sistema de cogestión que infringía las competencias de organización derivadas de las competencias sustantivas de los propios servicios de dichas Comunidades. En lo esencial, el Tribunal Constitucional recoge las alegaciones de las CCAA recurrentes y niega la constitucionalidad del sistema de cogestión Estado-Comunidades Autónomas, tanto en la organización de los parques nacionales dentro del territorio de la Comunidad Autónoma como, en determinados aspectos, en los parques nacionales supracomunitarios. La razón estriba en que dicha forma de gestión no se justifica ni por razón del carácter materialmente básico de la norma, ni por las potestades de coordinación que el Estado pueda ejercer, que como es sabido no permiten alterar la titularidad de las competencias propias de las administraciones actuantes. La cogestión, por tanto, es una forma de desnaturalizar la competencia de gestión de «espacios naturales protegidos» de la que disponen tanto Andalucía como Aragón. En definitiva, el criterio del Tribunal Constitucional es el de considerar que la intervención de carácter básico que pueda reconocerse al Estado en materia de parques nacionales no puede hacer uso de tanto grado de precisión para regular los aspectos ejecutivos relativos a estos espacios, hasta el punto de usurpar las competencias de gestión de las CCAA en este ámbito competencial. Por esta razón, resultan inconstitucionales una serie de preceptos de carácter organizativo de la ley estatal relativos a: la composición y funciones de la Comisión Mixta de gestión de los parques, los aspectos que regulan la organización interna del Patronato y las medidas concretas de este órgano que suponen ejecución sustantiva de competencias, como la participación en la aprobación de planes sectoriales específicos y el establecimiento de criterios de prioridad. También resulta inconstitucional la fórmula de nombramiento y funciones del Director Conservador, así como el establecimiento de técnicas de colaboración al margen

de las competencias organizativas de las CCAA. En definitiva, con su sentencia el TC censura la utilización de las diversas fórmulas de colaboración entre las diversas administraciones públicas, en la medida en que son entendidas más como una forma de atenuación o, incluso, de laminación de las competencias autonómicas que no como instrumento de colaboración entre el Estado y las CCAA, que previamente asume sin cuestionarla la delimitación de competencias derivada del bloque de la constitucionalidad.

Las consecuencias son similares en lo que atañe a la organización y gestión de los parques nacionales de ámbito territorial supracomunitario ya que, partiendo del criterio de que dicho carácter supracomunitario no es suficiente para desplazar la competencia autonómica a favor del Estado, el Tribunal Constitucional considera que habida cuenta de que en determinados preceptos de la ley la intervención es muy intensa, el resultado no puede ser otro que su inconstitucionalidad.

No obstante, es preciso señalar que el Tribunal todavía mantiene un nivel de deferencia con el legislador que no puede dejar de ser entendido más que como excesivo, cuando pasa por alto la notoria concreción de la que hace gala la citada ley –puesta de manifiesto por el voto particular de la Presidenta del TC– en la medida en que llega a considerar como norma básica, la preceptiva incorporación de la figura del Director en el Patronato de los Parques Nacionales.

En el ámbito de la delimitación de lo básico vinculado, a su vez, al necesario encuadramiento de las materias competenciales, que son dos funciones que a menudo concurren en cualquier controversia competencial, cabe destacar la STC 14/2004 por la que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el apartado 22 de la directriz duodécima, apartado II, de la letra D) de los principios del anexo de la *Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio*. Y destaca porque, el juicio concerniente a la delimitación competencial condiciona de forma decisiva el resultado de la *litis* competencial. El objeto del recurso de inconstitucionalidad, versó sobre dos directrices contenidas en la ley aragonesa que en la utilización del suelo establecían lo siguiente: 1) la prohibición de instalaciones penitenciarias cuya capacidad superase la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años; 2) la prohibición de la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hubiesen sido generados en Aragón. Pues bien, en la función de delimitación competencial, respecto de la primera directriz, el TC entiende que la regulación arbitrada por la Comunidad Autónoma, en la medida que resultaba vinculante para la Administración del Estado y suponía una congelación de las plazas máximas de población reclusa, invadía la competencia estatal en materia de legislación penal. Sin embargo, probablemente hubiese sido más adecuado desde un punto funcional considerar que la infracción competencial se producía sobre el ámbito de las competencias ejecutivas y de gestión que no sobre las de normación. Más relevante es la compleja labor de delimitación competencial derivada de la segunda directriz: en efecto, la prohibición de almacenamiento de residuos nucleares producidos en otras CCAA, lleva al TC a considerar que después de descartar que el precepto se inscriba en las materias de ordenación del territorio, seguridad pública y medio ambiente, se pone de manifiesto que el título competencial en este caso es el de régimen energético, cuya legislación básica corresponde al Estado determinar.

Razón por la cual, la legislación aragonesa incide de pleno en este mínimo común denominador que a aquel está atribuido concretar sobre la ubicación de residuos nucleares. Y ello es así, porque a través del Real Decreto 1836/1999 –que aun no siendo una ley, resultaba ser todavía, y a pesar de la jurisprudencia vigente desde 1988, la norma básica aplicable al caso– el Estado ha optado por un sistema abierto a todo el territorio estatal y no por un modelo de gestión intraautonómica (que era la opción escogida por la ley de Aragón) de los residuos producidos.

Por su parte, la STC 98/2004, plantea también otro interesante supuesto de delimitación material de la competencia controvertida. En este caso, se trata del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la *Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997*. Si bien se trata de un recurso que experimentó una pérdida sobrevenida de objeto como consecuencia del desistimiento de la parte actora, la cuestión controvertida plantea especial interés. En efecto, la disposición objeto del litigio atribuía al Gobierno de Canarias la competencia para la fijación de los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas. Para la representación del Estado, esta regulación suponía una invasión de sus competencias concernientes a la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1ª CE), legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16ª CE) y régimen económico de la Seguridad Social y coordinación general de la Sanidad (art. 149.1.17ª CE). EL TC afrontó esta múltiple invocación de títulos competenciales en los siguientes términos: negando en primer lugar, que la controversia pudiese ser encuadrada en el título competencial relativo a la legislación sobre productos farmacéuticos, porque el precepto impugnado no formaba parte del conjunto de normas que tienen por objeto la ordenación del medicamento en cuanto «sustancias» cuya fabricación y control esté sometida al control de los poderes públicos, en orden a garantizar los derechos de los pacientes que los consumen. En segundo lugar, el litigio tampoco podía ser incardinado en título relativo al régimen de la Seguridad Social ni a la vigencia del principio de «caja única», sino que el sistema de financiación pública establecido se refiere a los medicamentos, una prestación que tiene por objeto garantizar la salud de los ciudadanos. Excluidos, pues, estos títulos, el título competencial aplicable al caso es el relativo a la sanidad, respecto del cual la Comunidad Autónoma dispone de competencias de legislación compartidas (desarrollo legislativo y ejecución) con el Estado en materia de gestión de las prestaciones sanitarias. EL TC, al objeto de conservar la norma en el seno del ordenamiento, resuelve la posible contradicción de esta disposición canaria con la legislación básica del Estado, mediante una interpretación conforme en el sentido siguiente: la facultad del Gobierno de Canarias de fijar los precios de referencia será constitucional siempre que la misma no rebase los mínimos establecidos por la norma básica estatal.

La contradicción con la legislación básica estatal se pone de manifiesto también en la STC 38/2004, en materia de función pública, que trae causa de la *Ley del Principado de Asturias 4/1996, de 13 de diciembre, que modificó la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública*. Frente a la normativa básica estatal que establece el carácter abierto o libre de las convocatorias de las pruebas de acceso a la función pública, la ley asturiana introducía un pro-

ceso selectivo de carácter restringido (solo dirigido al personal laboral fijo con exclusión de otras personas que no estuviesen previamente unidas a la Administración autonómica por un vínculo laboral).

La prohibición de doble imposición es abordada en la STC 168/2004, por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la *Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña*. El TC no aprecia vulneración de la legislación básica estatal en materia energética por el establecimiento de un gravamen, porque esta posibilidad entra dentro del ámbito normativo de desarrollo reconocido a las CCAA en diversas leyes básicas, relacionadas con la regulación del sector eléctrico o del sector de los hidrocarburos que prevén la posibilidad de crear tributos autonómicos. En este sentido, no se aprecia que pueda existir doble tributación en la previsión contemplada en la *Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección civil de Cataluña*, en el gravamen que ésta establece sobre los elementos patrimoniales afectados a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil situados en el territorio de Cataluña. El TC considera que el objeto del gravamen no coincide ni con el impuesto de bienes inmuebles ni con el impuesto sobre actividades económicas, ya que el gravamen no somete a tributación la capacidad económica exteriorizada por la titularidad de determinados bienes inmuebles o de derechos reales sobre ellos (impuesto sobre actividades económicas), ni la hipotéticamente derivada del ejercicio de actividades empresariales profesionales o artísticas (impuesto sobre actividades económicas). Antes al contrario, el objeto del gravamen son las instalaciones y actividades en las que concurre una peligrosidad para las personas y bienes y a las que ha de hacerse frente mediante la activación de los correspondientes planes de protección civil.

Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas y, de nuevo, la jurisprudencia sobre territorialización de las subvenciones

La competencia de las CCAA para la gestión de los fondos para la formación laboral ha sido puesta de manifiesto en diversas sentencias en los últimos años (SSTC 95/2002, 190/2002 y 230/2003). Como se recordará, el objeto del conflicto habían sido una serie de Resoluciones de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, relacionadas con un pacto tripartito entre el Estado, los sindicatos y las asociaciones empresariales, destinado a la financiación de la formación de los trabajadores ocupados. En todas ellas, el TC había estimado el conflicto planteado por la Generalidad de Cataluña. La situación se ha vuelto a plantear este año, y el TC, de nuevo, ha vuelto a desestimar las alegaciones del Abogado del Estado, entendiendo que la titularidad de las competencias corresponde a las CCAA automáticamente desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía, sin que exista regla de entrada en vigor diferida de la misma y que el argumento argüido por el Estado de la urgencia existente para tramitar las ayudas tampoco puede considerarse, puesto que había habido tiempo suficiente para territorializar los créditos después de las sentencias de 2002.

De nuevo, se ha vuelto a plantear la doctrina jurisprudencial acerca de la territorialización de las subvenciones, establecida de forma continuada desde la STC

13/1992. En efecto, en este año la STC 77/2004 aborda una vez más esta cuestión con motivo del conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña contra la *Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regulaba la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior*. El sentido de la controversia competencial es bien conocido: para el Abogado del Estado, la Orden no era más que un puro instrumento de ejecución del Plan marco de modernización del comercio interior plenamente encuadrable en la competencia relativa a la planificación de la actividad económica reconocida a Estado. En la misma línea que las anteriores sentencias, el Tribunal Constitucional vuelve a reiterar que el Estado puede consignar subvenciones en sus presupuestos generales, pero debe dejar un margen de acción a las CCAA para concretar con mayor detalle la afectación o el destino de las ayudas y para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las subvenciones y su tramitación.

La autonomía local

La autonomía de los entes locales es tratada en dos sentencias relacionadas con sus competencias en urbanismo y la suficiencia financiera en materia sanitaria. En la STC 51/2004, se resuelven cuatro cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra la Disposición transitoria octava del *Texto Refundido de la legislación catalana en materia urbanística aprobada por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio*.

La duda de constitucionalidad se centraba en torno a la posible vulneración de la autonomía local que suponía la previsión de un régimen transitorio que condicionaba las competencias de las entidades locales en materia de planeamiento urbanístico, régimen que el precepto impugnado establecía «sine die», es decir, sin fijar el momento determinado en que las entidades locales pudiesen recuperar la integridad de las competencias mencionadas. El TC desestima la cuestión, aplicando el criterio de la inexistencia del interés supracomunitario que inhabilita la acción del órgano de la Comunidad Autónoma. Porque, en efecto, a juicio del TC, la atribución que la ley hace a la Comisión de urbanismo de la Generalidad para ejercer la competencia consistente en iniciar el procedimiento de modificación del Plan General Metropolitano, cuando no concurren intereses de carácter supramunicipal, carece por completo de justificación y no resulta compatible con la autonomía local garantizada constitucionalmente.

El otro supuesto relacionado con la autonomía local se plantea en la STC 48/2004, también con relación a otra ley del Parlamento de Cataluña, en este caso la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales. De nuevo, se trata de una serie de cuestiones de inconstitucionalidad que el TC estima en su integridad por mayoría de sus miembros, considerando inconstitucional la previsión legal de la aportación económica impuesta a las Diputaciones provinciales para financiar el traspaso de servicios en materia de sanidad y asistencia y servicios sociales. La inconstitucionalidad del precepto se justifica porque vulnera el principio de suficiencia financiera. A juicio del TC, la detracción forzosa de los fondos provinciales limita la plena dis-

ponibilidad de los ingresos con los que cuentan las Diputaciones y condiciona la capacidad de éstas de decidir libremente sobre el gasto. Asimismo, la obtención de fondos por el ente autonómico no cuenta con la habilitación preceptiva del bloque de la constitucionalidad. No obstante ello, no deja de ser relevante la fundamentación del voto particular firmado por dos magistrados en el que se hace constar que la citada detracción de fondos no comprometía la autonomía financiera de las Diputaciones ni tampoco que se tratase de una financiación ajena a lo dispuesto por el artículo 157 CE, si se entendía –como, en efecto, era el caso– como un mecanismo compensatorio de transferencia de servicios de carácter transitorio.

Sobre el régimen económico-fiscal de las Islas Canarias

A lo largo de este año, el TC ha aprobado diversas sentencias en las que se aborda el régimen económico-fiscal de Canarias, afectado bien por normas estatales o de la misma Comunidad Autónoma. En una primera sentencia, la STC 108/2004, el TC desestimó la impugnación llevada a cabo por el Gobierno canario sobre el tipo de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas derivadas. Unos de los motivos del recurso de inconstitucionalidad se fundamentó en que al tratarse de una regulación que a juicio del Gobierno canario, afectaba al régimen económico fiscal de la Comunidad Autónoma requería el informe previo del Parlamento. La desestimación del recurso se basó en que la regulación de este gravamen sobre el alcohol, en la medida en que se ha generalizado al conjunto de las CCAA, pone de relieve que no se trata de un rasgo diferencial del sistema canario; en segundo lugar, en que la propia legislación canaria no incluye dicho impuesto especial sobre alcoholes y, finalmente, que el aumento del tipo de gravamen se ha hecho en cuenta el factor de insularidad que afecta al archipiélago.

También fue desestimativo –aunque parcialmente– el fallo de la STC 109/2004, relativo al recurso presentado por las instituciones de autogobierno de Canarias contra determinados preceptos de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los recurrentes entendían que al extender a Canarias el ámbito de aplicación y de exigibilidad del impuesto sobre la electricidad, se vulneraba el principio de franquicia fiscal sobre el consumo, una franquicia que era parte integrante del régimen económico-fiscal canario, que viene garantizado por el bloque de la constitucionalidad aplicable a Canarias. A este respecto, el TC se atiene al criterio sostenido el año anterior en su STC 16/2003, determinando que el impuesto especial sobre la electricidad introducido por la normativa estatal no había alterado las características del régimen económico-fiscal canario, ya que la normativa estatal respetaba el elemento diferencial de tributación. Por el contrario, las pretensiones de la parte canaria fueron estimadas por el TC en lo que concierne a los criterios de reparto del incremento del importe de la recaudación del impuesto general indirecto aplicable a las labores del tabaco, que tras reforma del Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica 4/1996, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias.

También es de destacar la STC 156/2004, que con una decisión de carácter

interpretativo desestimó la pretensión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en Las Palmas), por la que se consideraba que el artículo 90 de la *Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias*, vulneraba los artículos 9.3, 81 y 150.2 CE, el artículo 61 del Estatuto y 69 de la LOFCA. A juicio de la Sala, el mencionado precepto suponía una transferencia por el Estado a la Comunidad Autónoma, mediante una ley que carecía del carácter de orgánica, de una competencia para conocer de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión de arbitrio sobre la producción y la importación de las Islas Canarias. La interpretación constitucionalmente conforme, se tradujo en la siguiente argumentación: el citado artículo 90 no podía entenderse que otorgase a la Comunidad Autónoma competencia alguna para resolver reclamaciones económico-administrativas, ni era posible tampoco apreciar especialidad procedimental alguna que autorizase a Canarias al ejercicio del título competencial previsto en el artículo 32.14 del Estatuto, con lo que dicha competencia correspondía exclusivamente a los órganos económico-administrativos del Estado.

Otras cuestiones

Del resto de sentencias del año transcurrido es de destacar la STC 47/2004, que trae causa del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la totalidad de la ya lejana Ley de Galicia 11/1993, de 15 de julio, por la que se regulaba el recurso de casación en materia de Derecho Civil especial. La cuestión controvertida era que el Estado alegaba vulneración de sus competencias exclusivas en materia de legislación procesal, ya que la regulación de este recurso de casación en materia de Derecho Civil no respondía a las particularidades del Derecho sustantivo de la Comunidad, sino que llevaba a cabo una regulación procesal del recurso de casación paralela a la prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil. La cuestión controvertida residía, por tanto, en si la regulación de la ley gallega respondía o no a las especialidades del derecho sustantivo para quedar entonces habilitada para regular aspectos procesales de su derecho civil. A este respecto, el TC lleva a cabo un detallado enjuiciamiento acerca de la eventual existencia de una relación de causalidad entre el derecho sustantivo gallego y la modalidad procesal contemplada por la ley impugnada, para concluir que dicha causalidad era inexistente. Los argumentos fueron los siguientes: a) no toda regulación de derecho sustantivo habilita a una Comunidad Autónoma para dictar normas procesales al respecto; y b) corresponde al legislador autonómico ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables. A este respecto, el canon o regla interpretativa aplicada por el TC para dilucidar la «necesaria especialidad» procesal derivada del derecho sustantivo consta de las siguientes fases: 1º) apreciar si existe derecho sustantivo autonómico en el punto controvertido; 2º) determinar respecto de qué legislación procesal estatal se predicen las especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico, y, 3º) desentrañar si existe una conexión directa entre el Derecho sustantivo autonómico y la especialidad procesal que justifique la citada necesidad. La aplicación de dicho canon, lleva al TC a estimar parcialmente el recurso del Presidente del Gobierno.

Por su parte, la STC 178/2004 tiene especial relevancia porque en aplicación de la ya célebre STC 61/1998 sobre las competencias autonómicas en materia de urbanismo, desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra las *Leyes del Parlamento vasco 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística y Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. Las dudas de constitucionalidad se refieren a la contradicción que supone la previsión de la legislación autonómica (Ley 17/1994) que dispone un porcentaje de cesión del 15 por ciento del suelo urbano en los municipios del País Vasco en distintos tipos de aprovechamiento, frente a las previsiones estatales que establecían la inexistencia de un deber de cesión en el suelo urbano consolidado y un deber de cesión máximo del 10 por ciento del aprovechamiento en el suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable. Con base en los argumentos de la STC 61/1997, el TC desestima las cuestiones planteadas contra la legislación vasca y, por el contrario, estima las relativas a la legislación estatal citada. Más concretamente, en lo que se refiere al contraste entre el deber de cesión del 15 % del aprovechamiento urbanístico previsto en la legislación vasca y el artículo 149.1.1^a de la CE, en el sentido que la regulación autonómica se despliega sin el referente de la legislación básica estatal, el TC entiende que por parte del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que plantea la cuestión de inconstitucionalidad, resulta un contrasentido admitir que la regulación del Estado es inconstitucional (como resultó de la STC 61/1997) y, al mismo tiempo, cuando esa misma regulación se ha convertido en autonómica, estimar que dichos preceptos autonómicos serían inconstitucionales por invadir la competencia del Estado.

También es relevante la STC 110/2004 por la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Ley de las Islas Baleares 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Sobre todo, por la relación que establece entre autonomía política y garantía de los derechos fundamentales de las personas, en especial en lo que afecta al derecho a no ser discriminado. Así, considera no razonable y por tanto inconstitucional la diferencia de trato retributivo establecida por esta ley entre los funcionarios adscritos directamente a la Administración balear y los que accedieron a sus puestos de trabajo procedentes de otras Administraciones.

Y finalmente, no se puede dejar de hacer referencia a dos sentencias (SSTC 226/2004 y 227/2004) que, si bien no plantean cuestiones de orden competencial, adquieren especial significado, en la medida en que han anulado decisiones de un parlamento autonómico, en este caso, el Parlamento de Galicia, relativas al derecho de los parlamentarios gallegos al ejercicio del cargo, con motivo de la creación de una Comisión de investigación relacionada con la catástrofe del buque petrolero *Prestige*. Una vez constituida esta Comisión, la misma acordó requerir la comparecencia de diversos cargos y responsables públicos vinculados con el siniestro causados por los vertidos de petróleo, entre ellos el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y otras personas dependientes de la Administración General del Estado. Pocos días después, el Secretario de Estado de Organización Territorial comunicaba al Presidente de la Cámara que, por razones competenciales, no era «adecuada la solicitud de comparecencia de autorida-

des y funcionarios de la Administración general del Estado y de sus entidades públicas o de otras personas vinculadas al ejercicio de competencias estatales. Los grupos parlamentarios del Bloque Nacionalista Gallego y del Grupo Socialista pusieron de relieve que las personas citadas a comparecer lo eran en calidad de testigos (art. 52. del Reglamento del Parlamento Gallego) y no como titulares de cargos públicos políticamente responsables ante el Parlamento de Galicia, por lo que la Comisión no debía sentirse vinculada por el escrito del citado Secretario de Estado, que había sido citado por los citados para justificar su incomparecencia. Los parlamentarios de la oposición, entendiendo que la Comisión actuaba con pasividad, consintiendo la incomparecencia, la abandonaron temporalmente, en señal de protesta. El Presidente de la Cámara, ordenó la publicación de unas normas supletorias del artículo 50 del Reglamento parlamentario por las que, entre otras cosas, habilitaban al pleno para acordar la disolución anticipada de una Comisión de Investigación, por la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada. Sobre esta base, el Pleno acordó disolver la Comisión de investigación. Ambos Grupos parlamentarios de la oposición plantearon sendos recursos de amparo considerando como una infracción del artículo 23.2 de la CE la modificación del Reglamento parlamentario, en perjuicio de los derechos de las minorías, mediante la utilización de la potestad normativa que dichos reglamentos reconocen al Presidente o a la Mesa para suplir interpretar el tenor de sus preceptos. El Tribunal Constitucional estimó el amparo de los grupos demandantes, reconociendo el derecho a ejercer funciones representativas en condiciones de igualdad, declarando la nulidad de las normas supletorias del artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia acordadas por la Mesa de la Cámara y publicadas por orden de la Presidencia del Parlamento de 5 de marzo de 2003 y, asimismo, declaró la nulidad del Acuerdo del pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo por la que se disolvió anticipadamente la Comisión no permanente de investigación sobre la catástrofe del petrolero «Prestige».

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Ramón Riu

La actividad que refleja la conflictividad competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y los entes locales durante el año 2004 se corresponde con el inicio de la VIII Legislatura en las Cortes Generales, que ha dado paso a un nuevo gobierno surgido tras las elecciones celebradas el 14 de marzo de 2004. Un gobierno de minoría cuyo Presidente, el señor José Luis Rodríguez Zapatero, obtuvo la investidura con el apoyo del grupo parlamentario de su partido, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y otros grupos parlamentarios como Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Izquierda Unida. Iniciativa per Catalunya-Verds (IU-V), etc., minoritarios en la Cámara baja.

Al igual que se hacía constar el año pasado, un primer balance general sobre la conflictividad competencial registrada en 2004 permite afirmar que ésta ha sido alta. De hecho, y a pesar de ser un año de elecciones generales que, además, han supuesto un cambio de mayoría gobernante, el número de nuevos conflictos que se han producido ha sido casi idéntico: 68 nuevos conflictos por 67 en 2003. Por tanto, se mantiene una tendencia al alza respecto de la cifra más reducida que supusieron los 47 nuevos conflictos producidos en 2001. Es necesario precisar a este respecto, que un porcentaje mayoritario de los mismos se registró durante el período de gobierno del Partido Popular (PP), al que se añaden los nuevos conflictos surgidos como consecuencia del rechazo suscitado por las iniciativas del nuevo gobierno tanto en el seno del PP, primer partido de la oposición, como en los órganos de autogobierno de algunas Comunidades Autónomas, situadas en la misma órbita política. Un ejemplo, en este sentido, lo ofrece el *Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley del Plan Hidrológico Nacional*. En este alto grado de conflictividad competencial registrado entre el Estado y las CCAA, y en especial entre éstas y el Gobierno central *strictu sensu* (al margen de los iniciados por otras instituciones del Estado), presentan un notorio predominio los conflictos promovidos desde las CCAA: 37 promovidos por éstas y 9 por el Gobierno.

La tramitación de los conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA ante el Tribunal Constitucional, así como también la nueva conflictividad que puede promoverse en defensa de la autonomía local, se analiza a partir de las actuaciones que presentan relevancia procesal ante el Tribunal Constitucional que adoptan las diversas formas de controversia sobre la delimitación competencial. Con esta finalidad, se registran en primer lugar los nuevos conflictos, incorporándose las providencias a través de las cuales se admiten los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia, así como también las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los órganos judiciales siempre y

cuando que su objeto verse sobre problemas de delimitación competencial; además, de los supuestos que se produzcan en defensa de la autonomía local, ya sean frente a leyes estatales o respecto de leyes autonómicas. En segundo lugar, se abordan los Autos mediante los cuales el Tribunal Constitucional resuelve sobre circunstancias procesales de importancia competencia relativas al desistimiento o, eventualmente, también de allanamiento entre las partes que en su momento iniciaron una controversia competencial. Y, finalmente, se analizan los supuestos en los que el Tribunal Constitucional se pronuncia acerca del incidente procesal relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se acompaña la todavía frecuente invocación por el Presidente del Gobierno o por el Gobierno del Estado, de los efectos suspensivos automáticos previstos por el artículo 161.2 de la CE.

La nueva conflictividad generada durante este año presenta un claro elemento de diferenciación respecto de los dos años anteriores. Si en estos últimos, el crecimiento de las controversias competenciales se ha debido a la reiteración de recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencias sobre un mismo objeto, por parte de los órganos de autogobierno de diversas CCAA o del propio Estado (éste fue el caso, entre otros, de la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*; la *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*; la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación* o el *Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria*, etc.), en el presente año, la nueva conflictividad muestra una considerable diversidad por razón del objeto. En efecto, el número de nuevos conflictos versa este año sobre una pluralidad notoria de leyes y otras disposiciones generales. A modo de ejemplo y de forma, lógicamente, no exhaustiva, cabe no obstante destacar los siguientes: entre las que han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por la Presidencia del Gobierno, la *Ley del Parlamento de Andalucía 10/2003, de 6 de diciembre, reguladora de los Colegios Profesionales*; la *Ley el Parlamento de Andalucía 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con embriones humanos no viables para la fecundación in vitro*; la *Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco* o la *Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales*. Por su parte, las Cortes Generales, han recurrido —como ya se citaba con anterioridad— y a través de la iniciativa promovida por senadores del Grupo Popular, el *Real-Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional* y también, la *Ley 48/2003, de 26 de diciembre, de Régimen Económico y Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General*, en este caso a través de la iniciativa promovida por diputados del Grupo Parlamentario Socialista. Pero, sin duda, el grupo más numeroso de conflictos es el que procede de los promovidos por las CCAA, ámbito en el que la variedad de ente promotor y objeto de la legislación estatal que ha dado lugar a la controversia competencial es verdaderamente muy diversa, a saber: *Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario*; *Ley 45/1988, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida*; *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*; *Ley 3872003, de 17 de noviembre, General*

de Subvenciones; Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias; Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local; la modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre; la modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino; Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad; Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la nueva redacción dada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre; Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley 56/2003, de 15 de diciembre, de Empleo; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que reforma la Ley Orgánica 8/2000, de Extranjería, etc., Un listado, en fin, numeroso y plural que pone de relieve un considerable y heterogéneo nivel de controversias competenciales generadas todavía en los primeros meses del año, anteriores a las elecciones del 14 de marzo que dieron lugar a un cambio de mayoría de gobierno.

Como se pone de manifiesto año tras año, el procedimiento constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad sigue siendo una vía para promover ante el Tribunal Constitucional, contenciosos competenciales. Al igual que el año pasado, no se registra protagonismo alguno de un órgano judicial determinado, y por tanto la diversidad de órganos judiciales promotores de cuestiones ha sido absoluta. Las leyes que han sido objeto de este procedimiento por ser causa de discrepancia en cuanto a la delimitación competencial en su aplicación a un caso concreto han sido las siguientes: *el artículo 68.1 de la Ley del Parlamento vasco 13/1994, de 30 de junio, que regula la Comisión Arbitral y la disposición adicional primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción Contencioso-Administrativa; las disposiciones adicionales 1ª y 2ª de la Ley Foral de Navarra 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2001; los artículos 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 1172001, de 19 de diciembre, de Uniones de hecho de la Comunidad de Madrid; la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras; el artículo 17.1 de la Ley 1172002, de Colegios y Consejos Profesionales de Extremadura y la disposición transitoria 2ª de la Ley del Parlamento de Canarias 6/1997, de 4 de junio, de Coordinación de Policías Locales.*

Por lo que respecta al nuevo procedimiento ante el Tribunal constitucional, incorporado tras la reforma de su ley orgánica reguladora en 1999, a fin de instrumentar una vía en defensa de la autonomía local frente a la ley, sea ésta estatal o autonómica, en este año se ha registrado un solo caso de admisión, que se añade a los ocho habidos en años anteriores, y respecto de los cuales todavía no se ha producido sentencia alguna del tribunal Constitucional. Se trata del promovido contra la *Ley 9/2002, de 10 de julio, de las Cortes de Castilla y León, para la*

declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

Una vez más, la ley es la fuente de derecho que sigue manteniendo de forma indiscutida el protagonismo del objeto de los nuevos conflictos, frente a una posición claramente minoritaria del reglamento administrativo. Por tanto, el recurso de inconstitucionalidad es el procedimiento constitucional que permanece una vez más, como el más empleado ante la jurisdicción constitucional. A un lustro de la configuración del Estado de las autonomías, es evidente que la conflictividad competencial no se ha trasladado, como en algún momento podía pensarse, a un nivel infralegal, sino que la ley sigue siendo el objeto principal de la litis competencial. Los cambios de mayorías políticas, especialmente en las Cortes Generales, y su consiguiente traducción en leyes y disposiciones dirigidas a aplicar el programa electoral, siguen siendo un factor determinante para que la controversia con una Comunidad Autónoma se traslade al Tribunal Constitucional. Y algo parecido ocurre cuando el cambio se registra en las Comunidad Autónoma. En este sentido, los datos de este corroboran de nuevo esta variable metajurídica de la conflictividad competencial. A modo de ejemplo, cabe citar el recurso de inconstitucionalidad presentado por un grupo de senadores del PP contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Un recurso al que se ha añadido el presentado por la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana –ambas con mayoría política del PP– contra la misma disposición. Por otra parte, los contenciosos iniciados por el Estado, la inmensa mayoría de ellos promovidos durante los primeros meses del año todavía con gobierno del PP, han tenido como destinatarias a CCAA gobernadas por el PSOE u otros partidos distintos al PP: Andalucía, Asturias, Cataluña y País Vasco. Y, a su vez, también de forma ampliamente mayoritaria, los contenciosos iniciados frente a disposiciones del Estado con gobierno del PP en el mismo período del año, han sido iniciados por parte de CCAA que en ningún caso tienen gobierno del citado partido: Asturias, Andalucía, Aragón y Cataluña. Pero todo cambia después de las elecciones. En efecto, al producirse un cambio de mayoría en las Cortes Generales y la consiguiente investidura de un nuevo Presidente del Gobierno (PSOE), entonces sí se registra una acción contenciosa frente a una disposición estatal por parte de una Comunidad Autónoma con gobierno del PP, que es el caso del conflicto positivo de competencias planteado por la Comunidad de Madrid contra *el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, que modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre*. Es evidente, una vez más que, al margen de las razones jurídicas que motiven la acción, la variable política sigue estando presente en los contenciosos competenciales.

El mantenimiento de un nivel alto de conflictividad se ha visto, no obstante, apaciguado por un crecimiento espectacular registrado este año de los desistimientos de alguna de las partes en el conflicto. De los 8 desistimientos registrados en 2002 y de la absoluta inexistencia de los mismos en 2003, se ha pasado este año a la importante cifra de 27 Autos del Tribunal Constitucional, en los que acuerda tener por desistida a la parte (en algunos pocos de estos supuestos, el desistimiento es parcial) y en otros dos Autos el tribunal acuerda declarar la

extinción del conflicto por pérdida sobrevenida del objeto. A este respecto, adquiere especial relevancia precisar que salvo en un caso, los Autos relativos desistimientos (26) se ha producido, a partir de finales del mes de abril, ya bajo mandato del nuevo gobierno del PSOE. La única excepción la ofrece el Auto de 10 de febrero de 2004, por el que el TC acordó tener por desistido al Presidente del Gobierno (entonces, del gobierno del PP) respecto de un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley del Parlamento de les Illes Balears 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento* (la llamada *ecotasa*). No obstante, no hay que olvidar que este desistimiento del Estado se produce cuando el gobierno multipartidario presidido por J. ANTICH, miembro del PSOE, y promotor de la citada ley, ya había sido sustituido tras las elecciones de 25 de mayo de 2003, por un nuevo gobierno del PP, presidido por J. MATAS, una de cuyas primeras medidas legislativas fue derogar la citada *ecotasa*.

Por otra parte, de los 26 desistimientos registrados tras la constitución del nuevo gobierno presidido por J.L. RODRÍGUEZ ZAPATERO, en 10 supuestos lo han sido a iniciativa del Estado y 16 de las Comunidades Autónomas. En todos estos casos, se trata de leyes y disposiciones generales que fueron objeto de conflicto competencial a lo largo de las dos últimas legislaturas, con gobierno del PP. Pues bien, cuando el desistimiento ha correspondido al Estado, Cataluña ha sido la Comunidad Autónoma destinataria que en más ocasiones ha visto reducida sus litigios con el Estado: por ejemplo, con respecto a la *Ley del Parlamento de Cataluña sobre la Carta Municipal 22/1998, de 30 de diciembre*; el *Decreto de la Generalidad 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad en el exterior*; o un paquete importante de la legislación civil, relativa a la Primera Ley del Código Civil, o la reguladora de la accesión, la ocupación, los derechos reales de garantía etc. Asimismo, también lo han sido: Andalucía, por ejemplo, con respecto a su *Ley 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación in vitro*; Castilla La-Mancha, con respecto a su *Decreto 54/2000, de 21 de marzo, sobre el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres*, y Asturias, respecto de su *Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales*.

Por el contrario, cuando el desistimiento ha sido a iniciativa de las CCAA, de nuevo Cataluña y por igual Andalucía (cada una en 7 supuestos), más Canarias y Aragón, han sido las CCAA que han decidido dar por concluida su litigiosidad con el Estado, respecto, entre otras, de disposiciones como las siguientes: por parte de Cataluña, el *Real Decreto 1947/ 1995, de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades* o la *Orden del Ministerio de Industria y Energía de 19 de mayo de 1997, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización y la convocatoria de dichas ayudas*, etc.; por parte de Andalucía, diversos preceptos de las *Leyes de Presupuestos Generales del Estado* para los años, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 o la *Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las personas Físicas y Otras Normas Tributarias*; por parte de Aragón, la *Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional*; y por parte de Canarias, la *Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Me-*

didat Fiskales Administrativas y del Orden Social, por el que se da nueva redacción al anexo de la Ley 27/1992, de 24 noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que, a su vez, recoge la relación de los puertos de interés general.

En lo relativo a la aplicación de la medida cautelar del artículo 161.2 CE, de los 9 nuevos conflictos planteados por el Estado, en 7 de ellos esta medida ha sido invocada simultáneamente a la interposición del recurso o del conflicto, con la consiguiente suspensión automática de disposición autonómica impugnada. Por tanto, con el matiz importante de que la conflictividad de este año se concentra en sus primeros cuatro meses, se confirma la tendencia que volvió a resurgir el año pasado, por la que tanto en el recurso de inconstitucionalidad como en los conflictos positivos de competencia se vuelve a invocar con habitualidad la medida cautelar de suspensión.

No obstante, en lo que respecta a la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional en este incidente procesal, se mantiene de forma clara la tendencia puesta de manifiesto en los últimos años de decidir el levantamiento de la suspensión en el límite constitucional máximo de 5 meses. Así, de los 8 Autos registrados en aplicación de esta medida, en 6 el Tribunal decidió levantar la suspensión; en 2 la decisión tuvo un contenido mixto, consistente en arbitrar el levantamiento parcial de algunos de los preceptos impugnados y mantenerla respecto del resto; mientras que en ningún caso se ha producido un Auto que mantenga la suspensión de la integridad de los artículos de la disposición impugnada.

En el contexto de una valoración general de la conflictividad competencial registrada, tan numerosa como en los dos años anteriores, lógicamente se hace preciso volver a resaltar la diversidad de materias competenciales que son objeto de las nuevas controversias surgidas entre el Estado y las CCAA, sobre todo en las promovidas por éstas. En este sentido, destacan las relativas a: ferrocarriles, relacionada con ordenación del territorio e industria; investigación, relacionada con la sanidad interior; medio ambiente, relacionado con la regulación de los montes; la hacienda de las CCAA; subvenciones; colegios profesionales, relacionada con la sanidad; administración local; agricultura relacionada con las denominaciones de origen; aguas; legislación civil; consumidores, relacionada con industria y telecomunicaciones; administración de justicia; seguridad social, relacionada con servicios sociales; extranjería, etc.,

Las Cortes Generales han ejercido su legitimación activa para plantear contenciosos sobre cuestiones competenciales en dos ocasiones: la primera, con respecto a: el *Real Decreto-Ley 272204, de 18 de julio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional* (el Senado) y la segunda, con relación a la *Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General* (Congreso de los Diputados).

El análisis estadístico más detallado de los datos que proporciona la actividad conflictual registrada durante el año 2004, ofrece unas conclusiones que en la mayoría de casos reitera las tendencias registradas en los últimos años, si bien el algún otro más aislado muestra un cambio significativo. En efecto, como se

apuntaba al inicio, la alta conflictividad registrada en los dos últimos años –86 nuevos conflictos en 2002 y 67 en 2003– se mantiene incólume este año con 68. El dato singular que ofrece esta cifra es que se trata de una conflictividad muy tributaria de las iniciativas procesales del Gobierno anterior a las elecciones generales del 14 de marzo. Por otra parte, otra nota característica de este año es que se trata de una conflictividad muy diversificada por razón de las leyes o disposiciones objeto de conflicto, a diferencia de los dos últimos años en los que el crecimiento se veía exacerbado por la acumulación de recursos sobre una misma disposición por causa del activismo de un amplio catálogo de órganos legitimados. Pero la gran diferencia la ofrece el notorio crecimiento de Autos en los que el Tribunal Constitucional acuerda tener por desistidas a las partes, hasta llegar a la relevante cifra de 29. Mientras que, los Autos relativos a los incidentes de suspensión de disposiciones de las CCA han registrado una cifra muy similar –8– a los 9 registrados en 2003.

Los datos de carácter parcial de la nueva conflictividad que se manifiesta a través de la providencia de admisión de los conflictos ofrecen unas cifras que ponen de relieve un claro repunte de los recursos de inconstitucionalidad (45 este año frente a los 31 del año pasado). Por su parte, el conflicto positivo de competencias se mantiene ligeramente a la baja, en la línea, no obstante ascendente del año pasado: 16 este año frente a los 23 del anterior. En todo caso, y fruto de mayor grado de litigiosidad en vindicación de sus competencias, tanto en relación al recurso como al conflicto positivo de competencias, el predominio de las CCAA es en este sentido notorio.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada por juzgados y tribunales ordinarios, continua siendo una vía procesal singular pero ya habitual para promover, *ad cassum*, controversias competenciales ante el Tribunal Constitucional en aplicación de preceptos constitucionales a un supuesto concreto. No obstante, respecto de las cifras registradas en los años anteriores (18 en 2002 y 11 en 2003), este descenso se confirma en el presente, con sólo 6 cuestiones de inconstitucionalidad, presentadas por una absoluta diversidad de órganos jurisdiccionales y siempre con respecto a leyes de parlamentos de las CCAA. Entre aquéllos, se registra un predominio del orden contencioso-administrativo y una distribución al 50% entre los órganos colegiados (los TSJ de Madrid, Navarra y País Vasco) y unipersonales (Juzgados de lo contencioso-administrativo de Cáceres y Las Palmas de Gran Canaria y un Juzgado de 1ª Instancia de Córdoba).

Al igual que en los últimos años, se reitera el predominio de la iniciativa autonómica en las nuevas controversias surgidas en este año. El análisis de detalle de los datos es, en este sentido, categórico: mientras que las CCAA ha promovido 40 controversias (a través del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto de competencias) el Gobierno solo ha precisado acudir Tribunal Constitucional en 9 ocasiones. Si extendemos el ámbito subjetivo de órganos legitimados por la parte estatal, la cifra se ve aumentada a 8 más, como consecuencia de los 2 recursos de inconstitucionalidad procedentes de las Cortes Generales y de las 6 cuestiones de inconstitucionalidad de procedencia judicial. Parece evidente, pues, que son la legislación y disposiciones administrativas estatales las que suscitan mayor nivel de litigiosidad jurídica.

Sin abandonar el ámbito de la actividad procesal de las CCAA promoviendo

nuevos conflictos, entre los 37 recursos de inconstitucionalidad y los 13 conflictos positivos de competencia, la Comunidad Autónoma de Cataluña ratifica su condición de más litigiosa recuperada el año pasado, al haber presentado en 2004, nada menos que 17 contenciosos competenciales ante el Tribunal Constitucional. Por tanto, se sitúa bastante lejos de otras CCAA que le van a la zaga, como Aragón con 6; Andalucía con 5; Castilla La-Mancha con 3, y con 1 sólo: Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco. Entre los 37 recursos de inconstitucionalidad y los 13 conflictos interpuestos por las CCAA destacan, entre otros, los relativos a las leyes y disposiciones del Estado siguientes: *Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario; Ley 45/2003, de 21 de noviembre, que modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida; Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; Ley 44/2003, de 21 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local; Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino; Ley 43/2003, de 18 de noviembre, de Protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad; Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio; Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo; Real Decreto-Ley 27/2004, de 18 de julio, por el que se modifica la Ley 107/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, etc.* Y entre las disposiciones de rango inferior que han motivado conflictos positivos de competencia destacan las siguientes: *Real Decreto 1538/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen las especialidades básicas de la inspección educativa; Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalizados; Real Decreto 176/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Centro de Transplantes y Medicina Regenerativa; Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre; Real Decreto 1741/2003, de 19 de diciembre, por el que se regula la prueba general de Bachillerato; Real decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de formación Continua, etc.* En fin, como puede comprobarse, una amplio catálogo que pone de manifiesto un rebrote de la conflictividad que se expresa, a su vez, en amplio espectro de títulos competenciales.

ACTUACIONES CONFLICTUALES 2004

NUEVOS CONFLICTOS	68
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	29
Desistimientos	27
Pérdida sobrevenida del objeto	2
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	8
Se levanta la suspensión	6
Se mantiene la suspensión	0
Decisión de contenido mixto	2
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	45
Planteados por el Presidente del Gobierno	6
Planteados por las Cortes Generales	2
Planteados por las CCAA	37
Conflictos positivos de competencia	16
Planteados por el Gobierno	3
Planteados por las CCAA	13
Conflictos en defensa de la autonomía local	1
Contra una ley estatal	0
Contra una ley autonómica	1
Cuestiones de Inconstitucionalidad	6
Planteada respecto de ley estatal	0
Planteada respecto de ley autonómica	6
Por el TSJ del País Vasco	1
Por el TSJ de Madrid	1
Por el Juzgado de 1ª Instancia nº4 de Córdoba	1
Por el TSJ de Navarra	1
Por el Juzgado de lo C-A nº1 de Cáceres	1
Por el Juzgado de lo C-A nº1 de las Palmas de Gran Canaria	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (17 en total y 9 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	2
Contra ley estatal	2
Contra ley autonómica	0
Por el Gobierno	9
Recursos de Inconstitucionalidad	6
Conflictos de competencia	3
Por el Poder Judicial	6

LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO CONTRA LAS CCAA	9
Andalucía	4
Asturias	1
Cataluña	1
País Vasco	3
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	37
Asturias	1
Andalucía	5
Aragón	6
Castilla-La Mancha	3
Cataluña	17
Comunidad Valenciana	1
Extremadura	1
Murcia	1
Navarra	1
País Vasco	1

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

A lo largo del período comprendido entre junio de 2003 y junio de 2004, la actividad de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, ha desarrollado un nivel de producción jurisdiccional con incidencia sobre temas relativos a controversias competenciales, bastante similar al registrado en años anteriores. El número de sentencias referidas a cuestiones de competencia y a su vez, en algunos casos, a temas de legalidad ordinaria es, no obstante, algo inferior al registrado el año pasado. Así, respecto de las 69 sentencias habidas en el 2003, en el presente año se contabilizan 58. Pero, al igual que ocurría el año anterior, en una parte de dichas sentencias su interés radica más en cuestiones relativas a legalidad ordinaria que a las relacionadas con la delimitación competencial aplicable al caso.

Los datos estadísticos de este año reflejan, de nuevo, el predominio de las disposiciones de las Comunidades Autónomas como objeto de la controversia ante el Tribunal Supremo, de manera manifiestamente superior a las disposiciones del Estado y de las Corporaciones Locales. No es ninguna novedad, antes al contrario, se trata de una tónica generalizada registrada de forma constante casi todos los años, con la excepción que ofrecía el equilibrio puesto de manifiesto con motivo del Informe del año 2002.

Entre las disposiciones del Estado que cabe resaltar como protagonistas de los contenciosos resueltos durante el período analizado, destacan las siguientes:

Real Decreto 1241/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la organización colegial de enfermería de España, del Colegio General y de la Coordinación de la actividad profesional de enfermería; Real Decreto 174/2001, de 23 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales; Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente de 12 de septiembre de 1997, que aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa, de unos 4515 metros comprendidos entre el dique de San Felipe y Puerta de Tierra en el término municipal de Cádiz; Real Decreto 2538/1994, de 29 de diciembre, del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre normas de desarrollo relativas al Impuesto General Indirecto canario y al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, etc.

Por lo que se refiere a las disposiciones de las Comunidades Autónomas, entre otras, cabe destacar las siguientes: *El Decreto 91/1995, de 2 de mayo, de la Diputación General de Aragón sobre declaración de paisaje protegido por los pina-*

res de Rodeno; Decreto del Gobierno vasco 148/1996, por el que se modifica el Decreto de autorizaciones de apertura, funcionamiento y modificación de centros, servicios y establecimientos sanitarios; Decreto 138/1990, de 9 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de acción social; Decreto 34/1997, de 5 de mayo, de la Diputación General de Cantabria, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel; Decreto del Gobierno de Canarias 194/1997, de 24 de julio, por el que se crea la Comisión Asesora para la mejora de la calidad terapéutica; Decreto 133/1995, de 10 de mayo, de la Consejería de Educación y de Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, sobre autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas de régimen general no universitarias; Decreto del Gobierno de Canarias 258/1997, de 16 de octubre por el que se establecen los criterios específicos de planificación y coordinación farmacéutica dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto de la Generalidad de Cataluña 282/1995, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial; Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud; Decreto de la Junta de Castilla y León 9 /1995, de 19 de enero, por el que se desarrolla parcialmente en materia de órganos de gobierno el Texto Refundido sobre Cajas de Ahorro aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio; Decreto del Gobierno de Extremadura 111/1997, de 9 de septiembre, sobre medicamentos y piensos medicamentosos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, etc.

Por lo que respecta a las disposiciones de las Corporaciones Locales, entre otras, cabe citar las siguientes:

El Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Santa Perpètua de la Mogoda; la Norma Foral de Juntas Generales de Gipuzkoa, 13/1996, de 23 de diciembre, por la que se aprueba el Presupuesto del Territorio Histórico de Gipuzkoa; el Acuerdo del Consejo Insular de Mallorca, de 2 de noviembre de 1998, de suspensión del planeamiento para proceder a la revisión de los sectores del suelo urbanizable en determinados municipios de la isla de Mallorca, etc.

La fundamentación de las sentencias por parte del Tribunal Supremo se ajusta a los criterios de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, y en general, se realiza una remisión a las decisiones de la justicia constitucional sobre la controversia competencial que suscita el caso concreto, sin que por otra parte se registre un mayor desarrollo argumental del que ya se deriva de la decisión del Tribunal Constitucional citada.

La estadística del período objeto de estudio ofrece la suma de 58 sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia sobre cuestiones de orden competencial y también las relativas a legalidad ordinaria. De todas estas sentencias, 38 lo son respecto de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, 10 lo son del Estado y otras 10 de las Corporaciones Locales.

En todas las actuaciones de estas tres Administraciones Públicas, como es habitual, se registra una amplia variedad de materias competenciales que son objeto de controversia, entre las que, a modo de ejemplo, podemos enumerar las siguientes: en primer lugar, existe una cierta reiteración respecto a Hacienda y

Tributos de las Comunidades Autónomas, medio ambiente, vivienda, haciendas locales, urbanismo, instituciones y órganos consultivos, colegios profesionales, farmacias, sanidad, etc.

Recursos contra actuaciones del Estado

Las sentencias que se registran en este apartado no son numerosas y una buena parte de ellas se refiere a competencias relacionadas con la regulación de colegios profesionales. En la mayoría de las mismas, el Tribunal Supremo aborda cuestiones no sólo relativas a la delimitación competencial sino también a problemas de legalidad ordinaria derivados de la controversia por razón de la competencia.

Entre estas sentencias, cabe citar la STS 4/2/2004, por la que se declaran nulos algunos preceptos del *Real Decreto 1241/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del Consejo General y de Ordenación de la actividad profesional de enfermería*. El TS basa la declaración de nulidad en que dichos preceptos desconocen la competencia que en materia de ordenación profesional y de colegios profesionales atribuye la Constitución a las CCAA y concretamente, aquéllas que cuentan con legislación propia en materia de colegios profesionales. El TS subraya que es un límite para esta competencia autonómica que el desarrollo de la actividad profesional se lleve a cabo en el marco territorial de la Comunidad Autónoma. El criterio sostenido en esta sentencia, se ha aplicado igualmente a supuestos idénticos en los que han sido parte los colegios oficiales de enfermería de Girona, Lleida y Madrid.

Como se exponía en el apartado anterior, los temas relativos a las materias competenciales referidas a la Hacienda de las Corporaciones Locales ha retenido la atención del TS: un buen ejemplo lo constituye la STS de 7 del 11 de 2003, en la que el TS desestimó el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra una sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 1997, por la que se declaró la nulidad de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 31 de octubre de 1990, así como de un Acuerdo del Delegado Territorial de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña, declaratorio del perjuicio de valores en primer grado en la provincia de Barcelona, del que se declaró culpable a la Diputación de Barcelona. El Tribunal decidió que, dado que el servicio de recaudación de los tributos estatales cedidos ha pasado a depender de la Generalidad, no se puede imputar responsabilidad recaudatoria a la Diputación provincial de Barcelona, que carece de relación con la gestión de los tributos y, por tanto, la responsabilidad debe ser asumida quien por delegación estatal ostenta su titularidad.

También merece especial atención la STS 28/1/2004, por la que el Tribunal considera que una Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 12 de septiembre de 1997, mediante la que se aprobó el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa, comprendido entre el dique de San Felipe y Puerta de Tierra en el término municipal de Cádiz, no invade potestad autonómica alguna, pues se limita a confirmar la porción de playa sobre la que se

asienta un balneario que sigue siendo de dominio público. Para justificar esta decisión, el TS recoge el contenido de la jurisprudencia constitucional en materia de patrimonio histórico-artístico, fijada en la STC 17/1991 y en la STC 149/1991, que determinan que en los supuestos de conflicto entre las normas de protección del patrimonio histórico y las competencias atribuidas a las CCAA y las normas de protección del dominio público marítimo-terrestre, en relación a bienes clasificados como tales sitios en zonas de dominio público, no cabe afirmar la preponderancia de los títulos competenciales de las CCAA sobre la titularidad demanial del Estado.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

La jurisprudencia del TS relativa a disposiciones y actos de las Corporaciones Locales que hace referencia a cuestiones de orden competencial entre estas administraciones y el resto no ha sido numerosa. Una buena parte de las mismas se refiere a cuestiones de legalidad ordinaria, con un genérico punto de conexión con problemas competenciales.

En este último ámbito es preciso destacar la STS 7/5/2004 por la que el TS desestimó un recurso de casación interpuesto por parte del Consejo Insular de Mallorca, en el que mantuvo el fallo dictado por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas baleares, en el que se declaraba que esta administración local carecía de competencias en materia de ordenación del territorio o de competencias específicas para la elaboración de los instrumentos de ordenación. Como consecuencia de ello, el Consejo insular carecía de competencias para la adopción de medidas cautelares tendentes a asegurar la elaboración de unos planes urbanísticos que en ningún caso le correspondía crear. En el mismo sentido, es preciso destacar una sentencia con la misma fecha dictada por una sección distinta del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares.

El ámbito de protección del principio constitucional de la autonomía local se pone de manifiesto en la STS 30/10/2003, en la que se recuerda que dicho principio no alcanza a los intereses supramunicipales, razón por la cual, el Tribunal Supremo procede a estimar un recurso de casación interpuesto por la Generalidad de Cataluña, declarando que el fallo del Tribunal Superior de Justicia de dicha comunidad autónoma por el que se declaró nula y sin efecto alguno la aprobación definitiva del Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Santa Perpètua de la Mogoda, debe ser anulado en cuanto que ordena a la Comisión de Urbanismo de Barcelona la aprobación definitiva en los términos que fue presentado por el Ayuntamiento local. La cuestión central que se aborda en esta sentencia es la concreción territorial de los límites de la autonomía local.

Los temas relativos a la oficialidad de lenguas también han ocupado al TS este año. Un buen ejemplo lo ofrece la STS 17/2/2004, por la que el TS desestima un recurso presentado por el Ayuntamiento de Langreo, en el que determina que no entra en el marco de las competencias reconocidas al citado Ayuntamiento la posibilidad de declarar la oficialidad del bable, puesto que según fija la Constitución, dicha declaración de oficialidad corresponde exclusivamente al Estatuto del Principado de Asturias.

Por supuesto, y al igual que otros años, la autonomía financiera de las Corporaciones Locales es objeto de controversia competencial. Así, en un recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de San Sebastián frente a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, el TS en su STS 26/4/2004 desestima el recurso frente a la norma foral de las Juntas Generales de Guipúzcoa, afirmando que el régimen de las Haciendas Locales del País Vasco no está sometido a la legislación estatal en la materia, sino que queda regulado por lo que determina la ley del concierto vasco y las normas forales de las haciendas locales del territorio de Guipúzcoa y el fondo fiscal de financiación. En el mismo sentido, podemos también retener la STS 19/12/2003, que también tuvo como parte al Ayuntamiento de San Sebastián.

La ordenación del territorio también ha sido objeto de controversia competencial ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, por ejemplo, el TS ha desestimado un recurso de casación interpuesto por parte del Consejo insular de Mallorca, en el sentido de que en el momento en que el Acuerdo del Consejo Insular dictado en aplicación del art. 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, dicha Administración local carecía de competencias genéricas en materia de ordenación del territorio o competencias específicas para la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística, así como también para adoptar medidas cautelares al respecto.

Entre las cuestiones de legalidad ordinaria a destacar, derivadas de controversias competenciales, cabe citar, entre otras, por ejemplo, la STS 4/12/2003, sobre la facultad de solicitar y obtener información en la tramitación de los expedientes administrativos por parte de los diputados de la entidad foral de Guipúzcoa. El TS entiende que la denegación de dicha facultad no fue razonada, puesto que se basaba exclusivamente en los criterios propios de la oportunidad política y en el derecho a la intimidad de los propios diputados. Porque, en efecto, los diputados forales, en el ejercicio de sus funciones de desarrollo de la función de control, tienen reconocido el derecho de acceso a la información pertinente, como era el caso que se planteaba en el contencioso promovido ante el TS.

La STS 19/12/2003 ofrece especial interés en la medida en que se plantea la aplicación del principio de igualdad entre todos los ciudadanos y de seguridad jurídica en el marco del ejercicio de la potestad tributaria por parte de las Administraciones Públicas. En dicha sentencia, el TS desestimó un recurso presentado por el Ayuntamiento de Pamplona y acogió el fallo y fundamentación del Tribunal Superior de Justicia de Navarra porque se anulan unas resoluciones municipales relativas a la liquidación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos. El criterio del Tribunal es que la citada corporación local no podía establecer diferencias que afecten a la igualdad ante todos los españoles en el cumplimiento de sus deberes tributarios, como sucede con la imposición de un plazo de prescripción de diez años, superior al establecido por la Ley General Tributaria, que lo fija en cinco años. A juicio del Tribunal, mantener dicha diferenciación comporta una vulneración del principio de igualdad y de seguridad jurídica, al que responde el instituto de la prescripción de los tributos. Asimismo, esta diferenciación afecta negativamente a las condiciones básicas del ejercicio del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como es regla común en este Informe, durante el período analizado se constata de nuevo que los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas siguen siendo los más numerosos y, en consecuencia, los que suscitan mayor oportunidad enjuiciamiento sobre controversias de orden competencial. Es lo cierto, sin embargo, que aun siendo ello así, una buena parte de las sentencias registradas tienen como objeto principal las cuestiones de legalidad y menos, las relativas a controversias competenciales. Sea como fuere, es evidente, en todo caso, que la jurisdicción contencioso-administrativa es también un ámbito en el que reiteradamente, y como no podía ser de otra manera, se dilucidan problemas de delimitación competencial entre los tres niveles administrativos, y es el TS el que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ha de pronunciarse también sobre la titularidad de las competencias. A modo de panorámica general sobre la jurisprudencia del período evaluado, se evocan aquí algunas de las sentencias que pueden resultar más significativas durante el período objeto de este informe.

Una primera sentencia a tener en cuenta es la STS 30/1/2004, en la que, una vez más, el TS se pronuncia sobre conflictos competenciales entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación de Barcelona. En este caso, para sostener que la institución de autogobierno catalán no tiene competencia exclusiva para otorgar la bonificación tributaria sobre los tributos establecidos por una ley estatal, como es la *Ley de Autopistas 8/1972*. Por esta razón, la bonificación otorgada por la Generalidad de Cataluña está viciada de nulidad por la ausencia del preceptivo Informe del Ministerio de Economía y Hacienda. Véase, pues, que el incumplimiento de una cuestión de legalidad incide sobre el reparto competencial entre la administración autonómica y la local. En el mismo sentido, se había pronunciado ya las SSTs 18/12/2003 y 22/172004.

Por su parte, la STS 26/4/2004 avala el *Decreto 258/1997 de la Comunidad Autónoma de Canarias por el que se establecen los criterios específicos de planificación de ordenación farmacéutica dentro del ámbito de la comunidad*. El TS levanta la nulidad que el Tribunal Superior de Justicia había declarado sobre dicho Decreto porque la *Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios* no es de aplicación directa a las CCAA que, como es el caso de Canarias, sus Estatutos de Autonomía han asumido la competencia plena en defensa de consumidores y usuarios. Más concretamente, el problema que aquí se planteaba era que la ley estatal exige la audiencia preceptiva de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, mientras que, no así, la ley autonómica. Pues bien, al tratarse de una norma especial de procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, ésta prevalece sobre la norma general si, como era, evidentemente el caso de Canarias, esta Comunidad Autónoma disponía de competencias para ello.

La controvertida relación entre bases y desarrollo se plantea en la STS 13/10/2003 por la que el TS declara que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por parte del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya y Guipúzcoa, al declarar que la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para establecer el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases fijadas por el Estado, han sido respetadas por el Decreto del gobierno vasco 148/1996, que modificó uno ante-

rior referido a las autorizaciones de apertura, funcionamiento y modificación de centros, servicios y establecimientos.

La STS 12/11/2003 es una de las varias sentencias en las que el TS reconoce que la denegación de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación urbanística no es válida, puesto que acogiéndose al contenido de la STC 109/2003, relativa a la materia de farmacia ha venido a declarar que las modificaciones de Estatutos de Autonomía que ya reconocían competencias en materia de sanidad para incluir entre otros extremos, la ordenación farmacéutica carece de consecuencias prácticas, pues la materia específica ha de reconducirse a la más genérica y las farmacias son establecimientos sanitarios. En el mismo sentido, se pronunció el TS en la STS 5/11/2003.

Especial importancia cabe atribuir, por otra parte, a la STS 24/3/2004, en la que el TS desestima el recurso planteado por una Corporación Local, por la que la *Ley de la Generalidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, sobre saneamiento de las aguas residuales de la comunidad*, que creó la figura del canon de saneamiento, que dicho canon es un impuesto de carácter indirecto, cuya configuración normativa no vulnera la autonomía municipal ni el contenido de la LOFCA. Por tanto, es la Generalidad la competente para establecer sus propios tributos.

La STS 25/5/2004 presenta un especial interés tanto por razones de competencia como por razones de la legalidad ordinaria que conlleva. La razón estriba en que el TS no consideró preceptivo el Dictamen del órgano consultivo competente, con relación al *Decreto 133/1995, de 10 de mayo, de la Consejería de Educación y Ordenación universitaria de la Junta de Galicia sobre autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas de régimen general no universitarias*, porque dicho Decreto se enmarca en el ámbito de una competencia exclusiva de Galicia. Y además, porque no se trata de un reglamento ejecutivo que desarrolle una ley previa, motivo por el cual no es preceptivo el citado Dictamen.

En otro orden de cosas, es bien sabido, que la competencia estatal relativa a la coordinación y planificación económica ha sido un título horizontal que condiciona el alcance de las competencias autonómicas. Su invocación, a veces abusiva, ha constituido una vía para enervar las posibilidades normativas de las CCAA. Sin embargo, la STS 7/7/2004 concerniente al recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra la *Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de 14 de octubre de 1999, por la que se establece el procedimiento para la adquisición de la cantidad de referencia del Fondo nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y asignación de una parte de la reserva nacional para el periodo 1999-2000*, desestima la pretensión del Abogado del Estado y mantiene la legalidad de la citada Orden, considerando que la ampliación del plazo para la obtención de cuotas de referencia, no supone una distorsión de las competencias estatales en materia de coordinación y planificación económica, puesto que la misma al no suponer alteración alguna del contingente de la cantidad a repartir, no suponía en caso alguno un beneficio para los residentes en Andalucía frente al resto de residentes de otras Comunidades Autónomas.

La legislación autonómica en materia de reforma agraria (Ley Andaluza de Reforma Agraria de 3 de julio de 1984 -LARA-) es objeto de análisis competen-

cial en la STS 4/5/2004, con motivo de la desestimación de los recursos acumulados que impugnaban el *Decreto 124/1990, de 2 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan de Actuación en la Comarca de reforma Agraria del Condado-Campiña de la Provincia de Huelva*. La sentencia preserva el ámbito de legislación que corresponde al legislador autonómico, con base en la STC 37/1987 y de acuerdo con los siguientes argumentos: el contenido de la LARA no es contraria a la competencia exclusiva del Estado en orden a la legislación sobre expropiación forzosa, porque la misma no descarta que la Comunidad Autónoma con competencia estatutaria para ello pueda regular otros aspectos, como los organizatorios, y en su ámbito competencial propio, la *causa expropidandi* que dé lugar a la concreción y a la ampliación de la normativa estatal, que es lo que hace la citada legislación andaluza sobre reforma agraria.

Finalmente, y aunque se trata de sentencias del Tribunal Supremo dictadas fuera de período objeto de comentario en este análisis, cabe sin embargo dar noticia, sin perjuicio de la correspondiente referencia más extensa en el informe de año 2005, de dos importantes decisiones de las secciones segunda y quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS. Se trata de la STS 20/10/2004 (Sección 5ª), por la que se anula el Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, de especial relevancia en el marco del debate que en los últimos tiempos se está llevando a cabo sobre el régimen del agua y los planes de trasvases hidrográficos. En esta sentencia, el TS declara haber lugar al recurso de casación formulado por la «Fundación para el Progreso de Albacete» contra una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto de determinados artículos de la *Orden del Ministerio de medio Ambiente de 13 de Agosto de 1999, que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por el Real decreto 1664/1998, de 24 de julio*; asimismo, declaró la nulidad de determinadas normativas del citado Real Decreto e interpretó que *el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, que fija el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es disconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo, no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*.

Y la STS 9/12/2004 (Sección 2ª) relativa a la determinación de deducciones fiscales en la base imponible para supuestos de empresas de nueva creación, el TS ha desestimado los recursos de casación presentados en defensa de Normas Forales de las Juntas Generales de los Territorio Históricas de Gipuzkoa, Bizkaia y Alava, reguladoras del Impuesto sobre Sociedades, a la vez que estimó el recurso de casación interpuestos por la Federación de Empresarios de la Rioja. La cuestión debatida en esta sentencia concierne a algunos aspectos que suscitan el régimen fiscal que establecen las Normas Forales de estos territorios y las dudas que puedan generar su compatibilidad con el Derecho europeo. Afirma el TS no cuestionar las competencias normativas que ostentan las entidades representativas de los Territorios Históricas, sino que la esencia del problema planteado en los recursos es determinar si el ejercicio de dichas competencias ha podido producir un resultado discriminatorio que sea relevante desde la perspectiva

del Derecho comunitario europeo. Más concretamente, de acuerdo con el planteamiento del TS, el ejercicio de la capacidad normativa de los entes territoriales de los Estados, cualquiera que sea la forma de distribución territorial del poder político, no puede sustraerse, como consecuencia del principio de eficacia directa y de primacía del Derecho europeo, al régimen comunitario europeo de las «Ayudas de Estado».

Las cuestiones de legalidad ordinaria son muy numerosas. Entre todas ellas, se puede resaltar las que siguen, en la medida en que también tienen su origen en una controversia competencial que no ofrece elementos de diferenciación con la jurisprudencia constitucional vigente en la materia. Así por ejemplo, la STS 26/11/2003 declara conforme a Derecho las actuaciones practicadas por la administración autónoma de Cantabria en el marco de la aprobación del *Plan de Ordenación de recursos naturales*. El TS justifica su decisión considerando que el trámite de audiencia a los entes locales no es preciso para la elaboración de un plan de esta naturaleza, añadiendo que el mismo no es asimilable a los planes urbanísticos en cuanto a la necesidad de establecer mecanismos de distribución equitativa de cargos y beneficios entre los propietarios afectados.

La STS 13/10/2003 se refiere a la ampliación de una línea ferroviaria y resalta que, de acuerdo con la legislación vigente, ha de procederse a la comunicación al gobierno del Estado antes de la aprobación del proyecto de la ampliación de la línea, a fin de que sea aquél el que determine si en dicha línea se debe o no incorporar en la red nacional integrada.

Por su parte, la STS 10/12/2003 confirma la legalidad del Decreto 91/1995 de la Diputación General de Aragón, por la razón de que no se requiere la presencia en la elaboración de las normas reglamentarias del Dictamen del Consejo de Estado, cuando ya existe un órgano consultivo autonómico similar. En el mismo ámbito de esta Comunidad Autónoma, la STS 14/10/2003 establece que la tipificación contemplada en los artículos del *Decreto 138/1990, de 9 de noviembre de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de acción social*, no encuentra cobertura legal en cuanto a lo previsto en la ley habilitante, lo cual supone una vulneración del principio de reserva de ley y de tipicidad.

Asimismo, la STS 2/12/2003 vuelve a plantear en el ámbito de las competencias de medio ambiente, el alcance del trámite de audiencia a los interesados. A juicio del TS, son conformes a Derecho las actuaciones practicadas por la Administración de Cantabria en el marco de la aprobación del *Plan de Ordenación de recursos naturales*, rechazando en este sentido el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Arnauero. La cuestión relevante aquí es que el Tribunal considera conforme al procedimiento establecido por la legislación relativa a la conservación de espacios naturales, la tramitación de la audiencia a los entes locales, considerando que no es preciso que en la elaboración de un Plan de este tipo, el requerimiento obligatorio a justificar con detalle cada una de sus determinaciones, ni que tampoco en este caso sea exigible el Dictamen del Consejo de Estado o del órgano autonómico equivalente, según estableció la STC de 26 de noviembre de 1992. En un sentido contrario, pero de acuerdo con la misma jurisprudencia constitucional, la STS 23/3/2004 estima el recurso de casación

declarando la nulidad del *Decreto 87/1997, de 1 de julio, que realiza la reestructuración en los servicios de farmacia de estructuras sanitarias de Atención Primaria y aprueba la relación de puestos de trabajo del personal sanitario al servicio de la Sanidad Local de la Consejería de Bienestar Social*, del Consejo de Gobierno de Extremadura, justamente por la falta del preceptivo informe previo del Consejo de Estado. Por la misma razón, y a causa del mismo defecto formal, la STS 2/4/2004, declaró la nulidad del Decreto 111/1997, de 9 de septiembre, también del Consejo de Gobierno de Extremadura, sobre Medicamentos, Pienso y Medicamentos en la Comunidad Autónoma de Extremadura. O también, y en el mismo sentido la STS 2/12/2003, respecto del Decreto 14/1195, de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La actividad de fomento a través de la concesión de subvenciones exige, como principio general, la motivación de las decisiones. En este sentido, adquiere relevancia el recordatorio que el TS hace en su STS 27/4/2004, cuando afirma que, en el marco del procedimiento de otorgamiento de subvenciones, y de acuerdo con lo que establece la Ley 30/1992, se exige la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos electivos, debiendo quedar acreditados los fundamentos de la resolución que se adopte. En la medida en que la Diputación General de Aragón, a la hora de denegar la subvención solicitada por un Ayuntamiento recurrente no cumplió con dichos requisitos, la Comunidad Autónoma ejerció de forma ilegal sus competencias relativas a la distribución del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales para el período 1997-98.

La STS 20/5/2004 vuelve a poner de manifiesto las consecuencias de nulidad de Derecho que se producen cuando se han omitido trámites esenciales en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Éste es el caso del *Decreto 282/1995, de 11 de octubre, por el que se regulaba el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial en Cataluña*: en la medida en que estuvo ausente el preceptivo Informe de la Comisión del Gobierno local de Cataluña, exigido por la ley autonómica 13/1989, el Decreto autonómico fue declarado nulo.

La STS 13/12/2003 ofrece también interés competencial y de legalidad ordinaria porque el TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Cantabria, relativo a la anulación de la aprobación definitiva del *Plan especial de protección de la Zona Periférica Agrícola, ganadera del Parque Natural de Collambre*, porque incluye la clasificación del suelo con vulneración de la legislación estatal y autonómica en materia de urbanismo y también porque carece del preceptivo estudio económico y financiero.

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA APROBADO EN 2001: UNA VALORACIÓN A PARTIR DE LA LIQUIDACIÓN DEL AÑO 2002

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
Ana Herero Alcalde¹*

Introducción

En el Informe de Comunidades publicado en 2002 analizábamos con cierto detenimiento los rasgos esenciales del Acuerdo firmado en 2001, cuyos elementos esenciales quedarían recogidos en la Ley 21/2001 de financiación de las Comunidades Autónomas. Entonces señalábamos los principales aciertos y debilidades de aquel sistema, poniendo de manifiesto cómo había que valorar positivamente que el acuerdo fuera firmado por todas las Comunidades, así como el aumento de autonomía financiera que se consagraba en el mismo. Entre los defectos apuntados, destacaba la falta de ajuste de la financiación a las necesidades de gasto, como consecuencia del proceso de negociación y de la aplicación de reglas específicas para lograr la aceptación de los territorios más reticentes (reglas de modulación), la desaparición de las garantías para asegurar la financiación a largo plazo, y la calificación de «permanente» aplicada al sistema acordado.

En el mes de julio de 2004 se hizo pública la primera liquidación del sistema aprobado en 2001 y, a pesar del corto periodo transcurrido y de la aprobación unánime del modelo, se ha reabierto de nuevo el debate sobre la «necesaria» reforma de la financiación autonómica, en buena medida condicionado por el crecimiento del gasto sanitario, la expansión de la inmigración en algunas Comunidades y la puesta en marcha de la reforma de los Estatutos de Autonomía. En concreto, en la Comunidad catalana, el debate sobre la financiación se ha vinculado a la discusión sobre los saldos fiscales de su territorio con la Administración Central y a la existencia de un saldo negativo excesivo que, en algunos medios, se ha llegado a calificar de «expolio fiscal».

Aunque no entraremos en detalle en la problemática de las balanzas fiscales, entendemos que se trata de un instrumento muy útil para ayudar a comprender las relaciones, en términos de flujos de ingresos y gastos, entre las Comunidades y la Administración Central. Sin embargo, a nuestro juicio, las conclusiones de este tipo de trabajos no deberían emplearse en el debate político ni para justificar una reforma radical de las relaciones entre las Comunidades y la Administración Central, ni tampoco para poner en marcha la reforma del modelo de financiación autonómica, pues se trata de cuestiones muy diferentes que no deberían ser objeto de consideración conjunta.²

1. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por Ángela Blanco al trabajo que se presenta.

2. Por otra parte, habría que resaltar la enorme complejidad y disparidad de opciones

En todo caso, la polémica sobre la reforma se ha vuelto a abrir y en su marco se señala la conveniencia de aumentar el grado de responsabilidad fiscal y de revisar el mecanismo de nivelación del modelo. Será necesario estudiar las mejores alternativas disponibles a partir de las formulaciones políticas que se vayan produciendo. No obstante, el examen del funcionamiento del modelo puede servir, también, para ilustrar el debate general y para poner de manifiesto las luces y las sombras del modelo anterior. A ello dedicamos nuestra atención en las páginas siguientes.

En este trabajo, después de revisar los rasgos básicos del modelo aprobado en 2001, expresando sus aspectos más positivos y negativos, se analiza su funcionamiento en su primer año de vigencia, a partir de las exigencias tradicionales de suficiencia estática y dinámica, solidaridad y autonomía.

Rasgos y debilidades del modelo de financiación aprobado en 2001

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, en Julio de 2001, un nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común, que nacía con vocación de permanencia, en la medida en que no estaba prevista su renovación o reforma pasado un periodo determinado, tal y como había venido ocurriendo en las dos décadas anteriores. La aprobación de este nuevo sistema exigió proceder a la reforma de la LOFCA y fue desarrollada, a continuación, por la Ley 21/2001 de 27 de diciembre.³ Las características más importantes de este nuevo sistema eran las siguientes:

- Una vez finalizados los traspasos sanitarios a todas las Comunidades Autónomas, se incorporaba la sanidad al fondo de financiación general, poniendo fin así a un sistema diferenciado respecto al resto de competencias, que se había mantenido vigente desde el comienzo de tales traspasos.
- Coincidiendo con la homogeneización competencial en sanidad y educación, se cedía a las Comunidades una parte de la recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales, territorializándola en función de la participación autonómica en el consumo nacional. Además, se incrementaba hasta el 33% la participación de las Comunidades en la tarifa del IRPF.
- Tras la comprobación, durante el quinquenio anterior, de que la cesión de competencias normativas en los tributos cedidos no generaría graves problemas de competencia fiscal entre las Comunidades, el nuevo sistema otorgaba una ampliación de las mismas, permitiendo así a los gobiernos

metodológicas aplicables que implica la elaboración de las balanzas fiscales, así como la gran dispersión de los resultados que ofrecen los ejercicios realizados.

3. Ley Orgánica 7/2001 de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. El análisis detallado de la reforma puede verse en Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002).

autonómicos actuar sobre la presión fiscal a ejercer en sus territorios y sobre el patrón distributivo a alcanzar con la combinación de los programas de gastos e ingresos públicos.

- Adicionalmente, el Acuerdo concedía una autorización para que las Comunidades Autónomas destinaran hasta el 25% de los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial a la financiación de los gastos corrientes generados por inversiones financiadas con el Fondo en los dos ejercicios anteriores, reconociendo así que la realización de gastos de capital genera, en la mayor parte de los casos, gastos corrientes (de mantenimiento y funcionamiento) en los ejercicios posteriores.⁴

Así pues, la reforma de la LOFCA proporcionaba a las Comunidades Autónomas un mayor nivel de autonomía financiera desde varios puntos de vista. En primer lugar, la desaparición del INSALUD ponía punto final a las transferencias condicionadas que, hasta 2001, venían financiando la sanidad descentralizada, pasando a un sistema de financiación incondicionada basado en la asignación de una parte de la recaudación territorializada de los impuestos indirectos. En segundo lugar, la propia cesión de una parte de la recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales venía a reducir, desde cierta perspectiva, la dependencia financiera de las Comunidades. Aunque la participación en impuesto no es sino una modalidad de ingresos sobre los que los gobiernos autonómicos no tienen capacidad de actuación porque no se les han atribuido competencias normativas, también hay que señalar que se trata de un instrumento financiero que goza de un mayor grado de automatismo que la Participación en Ingresos del Estado, a la que venían a sustituir de forma parcial, y permite un mejor cumplimiento del principio de correspondencia.⁵ Y, para finalizar, la ampliación de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los Tributos sobre el Juego, ha redundado, como es lógico, en una mayor autonomía financiera, de la que no se ha hecho un uso muy intenso, como se verá más adelante.

El incremento de autonomía financiera vino acompañado, en el acuerdo de 2001, de una desaparición casi total de las garantías de suficiencia dinámica que habían estado vigentes en los quinquenios anteriores.⁶ Con la cesión de nuevas fuentes de ingresos y de nuevas competencias normativas, las Comunidades Autónomas pasaban a asumir un mayor riesgo financiero, dado que el Gobierno Central sólo se comprometía a garantizar los recursos destinados a la sanidad

4. Ley 22/2001 de 27 de diciembre reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

5. Según el cual los beneficiarios de los servicios públicos suministrados por una autoridad subcentral deben coincidir, en la medida de lo posible, con los contribuyentes que sufragan los impuestos necesarios para financiar aquellos servicios.

6. La desaparición de las garantías destinadas a asegurar ingresos en el futuro era coherente con la finalidad de aumentar el grado de responsabilidad de las Comunidades ante sus ciudadanos.

durante los tres primeros años de vigencia del nuevo sistema. A partir de entonces, la evolución de cada una de las fuentes tributarias autonómicas sería la que determinaría la capacidad de cada territorio para financiar los servicios públicos transferidos.

En las siguientes líneas, se va a proceder a presentar una breve síntesis del funcionamiento en la práctica del sistema aprobado en 2001⁷ para, más adelante, pasar a realizar una valoración de los resultados en su primer año de vigencia (2002).

Características básicas del nuevo sistema

El punto de partida del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera fue, como había ocurrido en negociaciones anteriores, que ninguna Comunidad podía perder recursos con el cambio de sistema, de manera que el Estado garantizaba a todos los territorios, al menos, la financiación que habían percibido en el año base (1999). De este modo, el cálculo de la *restricción inicial* se realizó de la siguiente forma:

- Para las competencias comunes y la educación, la denominada Masa Homogénea (*MHCCE*) se calculó como la suma de los recursos obtenidos, en 1999, por las siguientes fuentes de ingresos: tributos cedidos (*TC99*) y tasas afectadas (*TAS99*) a los servicios transferidos (recaudación normativa), rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF (*TIR99*), participación en la cuota líquida del IRPF (*PIR99*),⁸ participación en los Ingresos del Estado (*PIE99*) y Fondo de Garantía (*FG99*). A esas cantidades, había que sumarle, además, el valor de las competencias de los servicios transferidos a las Comunidades con posterioridad a 1999 (*CT⁺99*), así como descontarles el coste de las competencias singulares (*CS99*).
- Para las competencias sanitarias, la Masa Homogénea (*MHS*) se calculó a partir del gasto sanitario liquidado en 1999 (*GLS*) por las respectivas Comunidades Autónomas, o por el INSALUD-Gestión Directa, según quién estuviese gestionando estos servicios en el año base.⁹
- La Masa Homogénea de los servicios sociales (*MHSS*) se obtuvo, también, en función del gasto liquidado en servicios sociales en el año base (*GLSS*).

De este modo, la Comunidad Autónoma *i*, no podría obtener, después de la estimación de sus necesidades de gasto y de la distribución de los recursos a partir de éstas, una cuantía de ingresos inferior a la siguiente:

7. Véase Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002)

8. Recuérdese que el sistema de financiación aprobado en 1996 distinguía dos instrumentos vinculados al IRPF: la participación autonómica en la cuota líquida del impuesto (15%) y la participación en la tarifa del impuesto (15%). Véase Ruiz-Huerta y Granado (2004).

9. En realidad el gasto liquidado en 1999 se calculó deflactando el gasto liquidado de 2000, dado que los acuerdos del modelo de financiación vigente en ese momento incrementaron los recursos financieros sanitarios en 150,25 millones de Euros.

$$MH_i = MHCCE_i + MHS_i + MHSS_i \quad [1] \quad \text{donde}$$

MH_i es la valoración de la Masa Homogénea total de competencias de la Comunidad i

$$MHCCE_i = TC99_i + TAS99_i + TIR99_i + PIR99_i + PIE99_i + FG99_i + CT_i^{+99} - CS99_i \quad [2]$$

$$MHS = GLS99_i \quad [3]$$

$$MHSS = GLSS99_i \quad [4]$$

El cálculo de las Masas Homogéneas tenía una doble función. Por un lado, constituiría la referencia para calcular la restricción inicial de cada Comunidad Autónoma, y por otro permitiría conocer el montante global de los recursos a distribuir entre todas las Comunidades.

El reparto de los recursos según necesidades de gasto

La cuantía total de recursos para financiar las *competencias comunes* y la *educación* vendría dada por la suma de las Masas Homogéneas correspondientes ($MHCCE_i$) que, una vez obtenida, se repartiría entre las CCAA según sus necesidades de gasto. Ahora bien, desvinculados de la medición general de necesidades regionales, se distribuyeron dos Fondos de pequeña cuantía con los siguientes criterios:

- El Fondo para paliar la escasa densidad de población (*FEDP*), que recibirían los territorios con una densidad inferior a 27 habitantes por kilómetro cuadrado y una superficie de menos de 50.000 kilómetros cuadrados, que estaba dotado con 48,08 millones de Euros. Las Comunidades beneficiarias de este Fondo resultaron ser Aragón y Extremadura.
- El Fondo de Renta Relativa (*FRR*), que percibirían las Comunidades cuyo índice de renta relativa $\left[(IRR) = \frac{P_i}{PT} \frac{VAP_i}{VABT} \right]$ fuese positivo, es decir, aquellas cuya participación en la población fuese mayor que su participación en el Valor Añadido Bruto, que se cifró en 150,3 millones de Euros.¹⁰

Una vez repartidos estos Fondos, y descontada una cantidad fija a asignar por igual a todas las Comunidades (39,66 millones de Euros),¹¹ la cuantía remanente de la Masa Homogénea de Competencias Comunes y Educación (el Fondo General) se distribuiría, como se ha dicho con anterioridad, según las necesida-

10. Las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo de Renta Relativa fueron (por orden de importancia de la cantidad percibida) Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Asturias, Canarias y Cantabria. Para una revisión del reparto de este Fondo, véase Ruiz-Huerta y Granada (2002).

11. Esta cantidad se justificó en la existencia de un bloque de competencias autonómicas que generan unas necesidades de gasto iguales en todos los territorios, con independencia del tamaño y la población de las Comunidades, como serían, por ejemplo, los gastos derivados de las instituciones de autogobierno.

des de gasto, estimadas por la participación regional en la población (ponderada al 94%),¹² en la superficie (4,2%), en la dispersión de la población (1,2%),¹³ y en la insularidad (0,6%).¹⁴

Según el contenido del acuerdo, si una Comunidad concreta hubiese obtenido, con el Fondo General (*FGCCE*) y el Fondo para paliar la escasa densidad de población, una cuantía de recursos inferior a su Masa Homogénea, entraría en funcionamiento la garantía de mínimos por competencias comunes (*GMCCCE*).

La suma de las Masas Homogéneas Sanitarias se desglosó en dos fondos. Por una parte, 240,4 millones de Euros se distribuyeron, en función de la población protegida autonómica, bajo la rúbrica de Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal (*FAIT*).¹⁵ La cuantía restante constituiría el Fondo General Sanitario (*FGS*), a distribuir según las necesidades de gasto de las Comunidades, estimadas por la población protegida¹⁶ (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).

Cuando una Comunidad Autónoma obtuviese, mediante ambos fondos, una cuantía de recursos inferior a su Masa Homogénea, entraría en funcionamiento la correspondiente Garantía de Mínimos (*GMS*). Se previó, además, la distribución de una transferencia adicional, denominada Fondo de Cohesión, que iría destinada a financiar los gastos sanitarios generados por la atención a pacientes desplazados de otras Comunidades Autónomas o de países con los que existiera un convenio al respecto.¹⁷ El objetivo de este Fondo era garantizar, por una parte, una accesibilidad similar a los servicios sanitarios en todo el territorio español cuando, por motivos de racionalidad técnica y económica, determinados tratamientos sólo estuviesen disponibles en algunas Comunidades;¹⁸ y, por otra, dar cumplimiento a los convenios sanitarios internacionales suscritos por el Estado español.

En el ámbito de los servicios sociales, la distribución del Fondo General de Servicios Sociales se realizó según la participación regional en la población mayor de 65 años, con la correspondiente Garantía de Mínimos (*GMSS*) en el caso de que la financiación fuese inferior a la restricción inicial.

12. Población de hecho (datos del Padrón).

13. Aproximada por el número de núcleos de población existentes en cada territorio.

14. Estimada por la distancia de las islas a la Península.

15. Los recursos distribuidos por este Fondo quedan ligados al cumplimiento de objetivos que se fijan en Convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas.

16. Calculada por la población de hecho menos los grupos de población cubiertos por Mutualidades.

17. El desarrollo normativo del Fondo de Cohesión Sanitaria se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1247/2002 y la Ley 16/2003 de 28 de mayo de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (artículos 22 y 28 y Disposición Adicional Quinta). Esta partida presupuestaria prevé compensar a las Comunidades por la atención sanitaria a pacientes desplazados de otras Comunidades Autónomas o de países con los que exista un convenio al respecto. Para que se produzca la compensación, el desplazamiento del paciente ha de ser indicado por un especialista del territorio de origen.

18. Blanco (2004).

Así pues, las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma (NG_i) vendrían dadas por la suma de las categorías que se presentan a continuación.

$$NG_i = FGCCE_i + FEDP_i + FRR_i + GMCC_i + FGS_i + FAIT_i + GMS_i + FGSS_i + GMSS_i$$

[5]

Una vez calculadas las necesidades financieras de cada territorio, entraban en funcionamiento las denominadas reglas de modulación, que pretendían impedir una excesiva dispersión en la variación de los recursos disponibles, mediante el establecimiento de un techo y un suelo de crecimiento.¹⁹ Aplicadas las reglas de modulación a las necesidades de gasto estimadas, se conocían entonces los recursos financieros garantizados por la Administración a la Comunidad Autónoma i (RG_i), que venían a financiarse con los siguientes bloques de recursos:

$$RG_i = RNTC_i + RNTA_i + TIRPF_i + PIVA_i + PIEE_i + FAIT_i + FS_i$$

[6]

donde

$RNTC_i$; representa el rendimiento normativo de los tributos cedidos

$RNTA_i$; expresa la recaudación normativa de las tasas afectas a los servicios transferidos

$TIRPF_i$; es el rendimiento del tramo autonómico del IRPF

$PIVA_i$; constituye la recaudación territorializada del IVA nacional²⁰

$PIEE_i$; representa la imputación territorial de los Impuestos Especiales cedidos parcial o totalmente²¹

19. En lo que respecta al crecimiento máximo de los recursos (con respecto a la restricción inicial), el montante final no podía superar el 75% del crecimiento medio, salvo que supusiese una merma de más del 25% de los recursos teóricos del año base. Por otra parte, cuando una Comunidad contase con más del 10% del total de núcleos de población existentes, el exceso de la tasa de crecimiento se multiplicaría por 0,49 para calcular el importe de la deducción de recursos. Por su parte, la tasa mínima de crecimiento de los recursos estaba condicionada al nivel de renta per cápita de cada territorio: cuando fuese inferior al 70% de la media, la variación de los recursos debería ser superior al 120% de la media; cuando estuviese entre el 70 y el 75% de la media, el crecimiento debería superar el 30% de la media; y cuando la renta estuviese entre el 75 y el 82% de la media, la tasa de variación debería estar por encima del 22% del crecimiento medio.

20. La imputación territorial del IVA a las Comunidades Autónomas se lleva a cabo, como ya se ha explicado en páginas anteriores, en función de la participación autonómica en el consumo nacional. Ahora bien, esa participación se calcula a partir de una encuesta específica de consumo, diferenciada de la Encuesta de Presupuestos Familiares, que ha suscitado quejas entre algunas Comunidades, por la diferente metodología empleada y el pequeño tamaño de la muestra.

21. La territorialización de los Impuestos Especiales se realiza en función de los siguientes criterios: en los impuestos que recaen sobre las labores del tabaco, según las ventas territoriales a expendidurias de tabaco; en los impuestos que recaen sobre la venta de hidrocarburos, en función de las entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos; en los impuestos sobre bebidas alcohólicas y productos intermedios, según el consumo territo-

FAIT, son los fondos condicionados percibidos para financiar programas de ahorro en incapacidad temporal

FS, es el Fondo de Suficiencia, que funciona como elemento de cierre del sistema, calculándose como la diferencia entre los recursos garantizados (*RG_i*) y el rendimiento de todos los recursos anteriores.

La desaparición de las garantías de suficiencia dinámica

En lo que respecta a las garantías de suficiencia dinámica del sistema, es preciso realizar una serie de consideraciones. A diferencia de lo que había venido ocurriendo en años anteriores, no se contemplaba ninguna garantía *general* de suficiencia dinámica, aunque sí una garantía relativa a los recursos sanitarios, que comprometía a la Administración central a actualizar los recursos sanitarios garantizados al mismo ritmo de crecimiento que el PIB nominal, durante los tres primeros años de vigencia del modelo. En todo caso, las Comunidades estaban obligadas, de forma simultánea, a incrementar la financiación sanitaria al ritmo de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (*ITE*). De este modo, en el caso de que los *ITE* crecieran por encima del PIB, el sistema de financiación autonómica estaría generando un problema de suficiencia que sólo podrían resolver las Comunidades ejerciendo su autonomía financiera por la vía de los recursos propios o de los tributos cedidos o, de forma alternativa, desviando hacia el sistema sanitario fondos procedentes de otras partidas de gasto. Estos problemas podrían verse acrecentados a partir de 2004, año en el que finalizaba la vigencia de la denominada *garantía sanitaria*.

A pesar de que no existe, como se ha dicho, una garantía general de suficiencia dinámica, el gobierno central se comprometía a incrementar el Fondo de Suficiencia de cada Comunidad según la tasa de crecimiento de los *ITE*.²² Ahora bien, el peso que esta regla de evolución tuviera en el cumplimiento de la suficiencia de los recursos autonómicos dependería, como es lógico, de la importancia relativa del Fondo de Suficiencia en la financiación total percibida por cada territorio.²³ Así, en el caso de que los *ITE* crecieran por encima de los tributos cedidos, se verían especialmente favorecidas las Comunidades que tuvieran mayor dependencia financiera, mientras que si los tributos cedidos mostraran un comportamiento más dinámico que los tributos estatales, los territorios con menor dependencia se encontrarían con una situación financiera más favorable.

La redacción de la LOFCA y la normativa que la desarrolla prevé, no obstante, que los problemas de suficiencia financiera que se pudiesen generar por la

rial de las bebidas gravadas; en el impuesto sobre la electricidad, en función del consumo territorial de energía eléctrica; y en el impuesto sobre determinados medios de transporte, según el lugar de devengo.

22. La evolución del Fondo de Suficiencia, cuando éste sea negativo, dependerá de la tasa de crecimiento de los *ITE* regionales, salvo cuando ésta sea superior al crecimiento de los *ITE* nacionales, en cuyo caso prevalecerá éste.

23. En todo caso, hay que insistir en que se trata de una regla de evolución del Fondo de Suficiencia y no de una garantía de suficiencia dinámica del sistema.

vía de las necesidades de gasto se vean compensados con la puesta en funcionamiento de las denominadas Asignaciones de Nivelación, que pretenden paliar diferencias significativas en el suministro de los servicios públicos fundamentales, entendiendo por tales las prestaciones sanitarias y educativas. De este modo, aquellas Comunidades cuyas necesidades crecieran, al menos, tres puntos por encima de la media nacional, tendrían que percibir una compensación financiera cuya distribución se realizará en función de la población protegida, para el caso de la sanidad, y de la población escolar matriculada en enseñanza obligatoria, para el de la educación. Sin embargo, la puesta en práctica de este instrumento financiero exige que, una vez constatado el crecimiento diferencial de las necesidades de gasto, se abra un periodo de estudio para analizar las causas y los posibles efectos de tal crecimiento. Esta cláusula elimina, así, el automatismo que parecían tener estas transferencias en la redacción inicial de la LOFCA.

Resultados del modelo de financiación en el ejercicio 2002

En el presente epígrafe, pretendemos hacer una valoración de los resultados, tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa, a los que dio lugar la puesta en marcha del sistema de financiación autonómica en el año 2002. Tal valoración se va a enfocar desde cuatro puntos de vista. En primer lugar, se analizará cuál ha sido la distribución relativa de los recursos entre las Comunidades Autónomas, centrándonos por lo tanto en cuestiones de suficiencia estática. En segundo lugar, se pretende estudiar la evolución de las distintas fuentes de recursos autonómicos, en un contexto de ausencia de garantías de suficiencia dinámica de carácter general. A continuación, y con el objeto de analizar su impacto desde el punto de vista de la solidaridad, se revisarán los resultados financieros del ejercicio 2002, incluyendo los recursos procedentes del Fondo de Solidaridad Interterritorial. Y, para finalizar, desde la perspectiva de la autonomía tributaria, se hará un breve repaso del uso que las Comunidades hicieron, en 2002, de sus competencias normativas en el ámbito de los tributos cedidos.

Suficiencia estática

El primer resultado que cabe analizar a partir de los datos de la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica en el año 2002 son las diferencias interterritoriales en la financiación garantizada por habitante, que son relativamente abultadas. Tal y como aparece expresado en la Tabla 1, mientras la Comunidad de Cantabria se sitúa un 18% por encima de la media, Baleares no llega al 85%, de modo que la horquilla de variación es superior a los treinta puntos porcentuales. No cabe encontrar pautas concretas en la distribución de los recursos, en el sentido de que dispongan de más ingresos por habitante las regiones más desarrolladas (por tener una mayor capacidad fiscal) o, por el contrario, las que cuentan con una renta per cápita más baja (por el efecto redistributivo del sistema). Así, nos encontramos con algunos territorios con un nivel relativo de desarrollo económico bajo, como Murcia, en los que la financiación está sustancialmente por debajo de la media nacional, al igual que ocurre con algunas de las Comunidades

más ricas (Madrid, Valencia y Baleares). Y, en la situación opuesta, existen territorios de alto nivel de renta, como La Rioja, Aragón y Cantabria, que cuentan con una financiación moderadamente por encima de la media, como les ocurre a los territorios menos desarrollados de Extremadura, las dos Castillas, Asturias y Galicia. Más bien, parecería que lo que está ocurriendo es que, por el juego de las garantías de mantenimiento del *status quo* cada vez que se ha renegociado el sistema de financiación, la situación actual continúa estando fuertemente condicionada por la pactada con el sistema transitorio del coste efectivo,²⁴ lo que impide una distribución de los recursos acorde con las verdaderas necesidades de gasto de cada territorio.

TABLA 1

FINANCIACIÓN GARANTIZADA POR HABITANTE (2002)		
	Financiación Total Garantizada por Habitante (Euros)	Índice Financiación Total Garantizada (Media=100)
Andalucía	1.730,07	99,88
Aragón	1.902,94	109,86
Asturias	1.868,82	107,89
Baleares	1.468,62	84,79
Canarias	1.733,13	100,06
Cantabria	2.055,19	118,65
Castilla y León	1.944,69	112,27
Castilla-La Mancha	1.830,46	105,68
Cataluña	1.731,53	99,97
Comunidad Valenciana	1.567,11	90,47
Extremadura	2.036,40	117,57
Galicia	1.902,94	109,86
Madrid	1.569,66	90,62
Murcia	1.546,09	89,26
La Rioja	1.991,14	114,95
TOTAL	1.732,13	100,00
Máximo/Mínimo	1,40	1,40

Fuentes: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2004) y del Padrón 2002 del INE

24. El sistema transitorio de financiación autonómica, que estuvo vigente hasta 1986, se caracterizó por la garantía, por parte de la Administración Central, de unos recursos suficientes para financiar el coste estimado de los servicios transferidos a cada Comunidad. Dado que, una vez superado el sistema transitorio, la negociación de los sucesivos modelos de financiación ha venido marcada por una garantía de que todos los territorios continuasen percibiendo, al menos, los mismos ingresos que en el periodo anterior, el resultado de los acuerdos ha quedado muy condicionado por el reparto relativo de los recursos en el momento del traspaso.

Tal y como se podrá observar a partir de la información proporcionada por la Tabla 2, la situación es muy similar cuando, en lugar de estandarizar los recursos con la población, se emplean datos relativos a las necesidades de gasto autonómicas, a partir de las variables aprobadas en el acuerdo de 2001.²⁵ Las diferencias en la financiación por unidad de necesidad continúan siendo muy abultadas, y de nuevo resulta difícil encontrar una pauta en el reparto de los recursos. Ahora bien, a pesar de que la dispersión en la financiación garantizada es muy similar, hay Comunidades que ven alterada su posición en el conjunto de manera importante, destacando las pérdidas relativas de Aragón, Asturias, Canarias, las dos Castillas, Extremadura y Galicia. Por el contrario, mejora considerablemente su posición la Comunidad de Madrid, y algo similar ocurre, aunque con menor intensidad, en los territorios de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia.

TABLA 2

FINANCIACIÓN TOTAL GARANTIZADA POR UNIDAD DE NECESIDAD (2002)

	Financiación Total Garantizada por Unidad de Necesidad (Euros)	Índice (Media=100)
Andalucía	695.970.800	102,99
Aragón	693.564.268	102,63
Asturias	695.160.727	102,87
Baleares	564.534.975	83,54
Canarias	654.969.282	96,92
Cantabria	796.445.678	117,86
Castilla y León	705.494.438	104,40
Castilla-La Mancha	668.900.401	98,98
Cataluña	684.620.178	101,31
Comunidad Valenciana	626.076.284	92,64
Extremadura	758.578.810	112,25
Galicia	702.125.510	103,90
Madrid	645.279.863	95,49
Murcia	624.222.520	92,37
La Rioja	762.502.058	112,83
TOTAL	675.784.376	100,00
Máximo/Mínimo	1,41	1,41

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del INE y de Ministerio de Economía y Hacienda. (2004)

25. Las necesidades de gasto se han calculado según las variables aprobadas en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 2002 (población, superficie, núcleos de población e insularidad para las competencias comunes y educación; población protegida, población mayor de 65 años e insularidad para la sanidad y población mayor de 65 años para los servicios sociales). El peso diferencial de estas variables en algunas Comunidades es lo que justifica las variaciones incluidas en la Tabla 2.

A pesar de que, como se ha dicho con anterioridad, no parecen existir pautas en la distribución de los recursos en el sentido de que, o bien dispongan de más ingresos por habitante los territorios con mayor capacidad fiscal (más desarrollados), o bien perciban más recursos las regiones con menor nivel de desarrollo debido al efecto redistributivo del sistema de financiación, sí que cabe hablar de una redistribución importante cuando se analizan las posiciones relativas de la Comunidades antes y después de la distribución del Fondo de Suficiencia. En la segunda columna de la Tabla 3 se presentan las posiciones relativas que tendrían las Comunidades Autónomas en el caso de que la totalidad de su financiación procediese de ingresos tributarios, es decir, si no existiese el Fondo de Suficiencia, mientras que en la columna tercera aparecen las posiciones que ocupan una vez distribuido ese Fondo.

TABLA 3

POSICIÓN RELATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTES Y DESPUÉS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA (2002)		
	Índice Financiación Garantizada sin Fondo de Suficiencia (Media=100)	Índice Financiación Total Garantizada (Media=100)
Andalucía	77,28(13)(*)	99,88(11)
Aragón	110,96 (4)	109,86 (5)
Asturias	99,30 (8)	107,89 (7)
Baleares	142,15 (1)	84,79(15)
Canarias	43,35(15)	100,06 (9)
Cantabria	100,54 (5)	118,65 (1)
Castilla y León	92,48 (9)	112,27 (4)
Castilla-La Mancha	77,82(12)	105,68 (8)
Cataluña	124,82 (3)	99,97(10)
Comunidad Valenciana	99,35 (7)	90,47(13)
Extremadura	65,25(14)	117,57 (2)
Galicia	82,64(10)	109,86 (6)
Madrid	141,95 (2)	90,62(12)
Murcia	79,79(11)	89,26(14)
La Rioja	100,30 (6)	114,95 (3)
TOTAL	100,00	100,00

Fuentes: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2004) y del Padrón 2002 del INE

(*) Entre paréntesis se presenta el puesto de la Comunidad Autónoma en el *ranking* nacional.

Como se puede apreciar, el efecto redistributivo del Fondo de Suficiencia es muy importante, provocando un cambio significativo de la financiación en beneficio de la mayor parte de los territorios con menor nivel de desarrollo. En esta línea, se ven especialmente perjudicadas Baleares, Madrid y Cataluña, mientras que los territorios de Extremadura, Galicia y las dos Castillas se colocan en las primeras posiciones del *ranking*. Se trata de un resultado que contrasta en buena

medida con los generados por los instrumentos de nivelación existentes en otros países con estructuras descentralizadas de poder, en los que la discriminación positiva de los territorios más pobres se circunscribe al cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial a través de las transferencias para el desarrollo.

Desde una perspectiva más concreta, en el ámbito sanitario los resultados son similares a los analizados para el conjunto de la financiación autonómica, aunque las diferencias interterritoriales son menores, tal y como se desprende de los datos de la Tabla 4. Estos resultados parecen evidenciar, así, la intención de la Administración Central de garantizar una accesibilidad sanitaria similar en todo el territorio nacional, más allá de la nivelación que realiza con el resto de servicios públicos. Sin embargo, hay que destacar que la distribución ordinal de las Comunidades se ve sustancialmente alterada, siendo encabezada por Castilla y León (con unos recursos que superan en 11 puntos a la media nacional), Asturias (9 puntos por encima) y Galicia (7 puntos). En los últimos puestos, sin embargo, se hallan las Comunidades de Canarias (en el 88% de la media nacional), Baleares (en el 91%), y Murcia (en el 92%).

TABLA 4
FINANCIACIÓN SANITARIA GARANTIZADA

	Financiación Sanitaria Por Unidad de Necesidad	Índice
Andalucía	956,48	99,06 (10) (*)
Aragón	1.030,26	106,71 (5)
Asturias	1.060,88	109,88 (2)
Baleares	883,10	91,47 (14)
Canarias	857,01	88,76 (15)
Cantabria	1.002,62	103,84 (7)
Castilla y León	1.074,42	111,28 (1)
Castilla-La Mancha	1.010,75	104,69 (6)
Cataluña	961,75	99,61 (9)
Comunidad Valenciana	941,04	97,47 (11)
Extremadura	1.030,70	106,75 (4)
Galicia	1.038,41	107,55 (3)
Madrid	914,21	94,69 (12)
Murcia	896,14	92,82 (13)
La Rioja	975,52	101,04 (8)
TOTAL	965,50	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2004).

(*) Entre paréntesis, posición de la Comunidad Autónoma en el *ranking*.

El cálculo de los datos de la Tabla 4 se ha realizado a partir de los datos de población protegida, población mayor de 65 años e insularidad relativa de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, a este respecto, algunos territorios vienen reivindicando que, para el cálculo de la población protegida, se emplee la

población de hecho (datos del padrón), que no necesariamente coincide con el número de tarjetas sanitarias existentes en cada región. Puede ocurrir que una persona, que tenga dos residencias habituales, tenga tarjeta sanitaria en dos Comunidades Autónomas y, sin embargo, sólo sea contabilizada, a efectos sanitarios en aquella donde esté empadronada.

Un elemento característico del sistema sanitario autonómico es, desde finales de los años 90, la existencia de un Fondo (el de Cohesión desde 2001) con el que se compensa financieramente a las Comunidades Autónomas por la atención sanitaria realizada a pacientes desplazados de otras Comunidades o de países con los que existen convenios al respecto.²⁶ La Tabla 5 muestra el reparto de este Fondo de Cohesión en el año 2002, evidenciando la asimetría con la que se produce el desplazamiento de pacientes. En el ámbito de los pacientes españoles, la mayor parte de los recursos de compensación son percibidos por la Comunidad de Madrid (en torno al 70% del total), seguida de Cataluña (18%). Sin embargo, la compensación por atención a pacientes extranjeros está menos concentrada, encabezada por Cataluña (con un 18% de la financiación total), Andalucía, Galicia y Baleares (con un 14% cada una) y Canarias (con un 9%).

TABLA 5
DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COHESIÓN EN 2002

Euros	Pacientes desplazados españoles	Pacientes desplazados extranjeros	Total
Andalucía	0	1.460.266	1.460.266
Aragón	0	260.493	260.493
Asturias	2.815	232.876	235.691
Baleares	0	1.482.338	1.482.338
Canarias	0	943.273	943.273
Cantabria	3.443.037	110.604	3.553.641
Castilla y León	0	459.479	459.479
Castilla-La Mancha	0	93.759	93.759
Cataluña	8.381.330	1.824.783	10.206.113
Comunidad Valenciana	2.117.111	349.286	2.466.397
Extremadura	0	172.679	172.679
Galicia	0	1.448.376	1.448.376
Madrid	31.175.702	214.858	31.390.560
Murcia	0	882.101	882.101
La Rioja	0	25.000	25.000
TOTAL	45.119.995	9.960.171	55.080.166

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (2004), Recursos Económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y Cifras 2003

26. A pesar de que la creación del Fondo, en los años 90, se hizo con el objeto de compensar la atención a pacientes desplazados, parece que su distribución, hasta la reforma del modelo de financiación autonómica, respondió a otros criterios no siempre suficientemente explícitos.

Suficiencia dinámica

En el campo de la suficiencia dinámica, es preciso hacer mención a dos tipos de cuestiones. Por una parte, hay que hacer referencia a los problemas de insuficiencia generados por la falta de actualización de las variables de reparto, esto es, los vinculados a una evolución asimétrica de las necesidades de gasto autonómicas. Y por otra, es necesario analizar los problemas de insuficiencia derivados de la desigual evolución de los recursos proporcionados por el sistema, en un contexto de falta de garantías de carácter general.

En lo que respecta a la **evolución de las necesidades de gasto**, lo primero que hay que destacar es la asimetría con la que está creciendo la población en los distintos territorios. Tal y como se desprende de las cifras de la Tabla 6, nos encontramos con algunas Comunidades Autónomas que están experimentando crecimientos de la población de hecho muy fuertes (particularmente Baleares y Canarias), mientras que otras sufren un estancamiento de su población (Extremadura) y, en algunos casos, incluso, un retroceso (Asturias y Castilla y León). Con carácter general, cabe apreciar una tendencia al crecimiento demográfico en todo el litoral mediterráneo, en las islas y en Madrid, principalmente debido a la inmigración, lo que, como se verá, ha redundado en un desigual crecimiento de las necesidades de gasto autonómicas, generando ciertas tensiones financieras en los territorios donde la presión demográfica está siendo mayor (Tabla 7).

TABLA 6

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN 1999-2002	
	Tasa de crecimiento de la población
Andalucía	0,024
Aragón	0,026
Asturias	-0,010
Baleares	0,116
Canarias	0,102
Cantabria	0,026
Castilla y León	-0,003
Castilla-La Mancha	0,032
Cataluña	0,048
Comunidad Valenciana	0,064
Extremadura	0,000
Galicia	0,003
Madrid	0,074
Murcia	0,085
La Rioja	0,062
MEDIA	0,042

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón 1999 y el Padrón 2002 (INE)

El desigual crecimiento de la población en el periodo 1999-2002 expresado en la Tabla 6 ha alterado, como era de esperar, las necesidades de gasto relativas de las Comunidades Autónomas. En la segunda columna de la Tabla 7 aparece la participación relativa de cada Comunidad Autónoma en las necesidades de gasto totales, en el año 1999. En la tercera columna, se presenta esa misma participación en las necesidades, pero para el ejercicio 2002, mientras que la última columna expresa la tasa de variación de las necesidades de una Comunidad a lo largo de ese periodo. Hay que destacar que, junto a las Comunidades que perdieron población en el periodo analizado (Asturias y Castilla y León), han perdido peso *relativo* en las necesidades de gasto *totales* los territorios de Extremadura y Galicia, debido a que sus crecimientos de población han estado alejados de los valores del conjunto.

TABLA 7
CRECIMIENTO DE LAS NECESIDADES RELATIVAS (1999-2002)

	Necesidades de Gasto (1999)	Necesidades de Gasto (2002)	Tasa de Crecimiento de las Necesidades de Gasto
Andalucía	0,182	0,186	0,022
Aragón	0,033	0,033	0,013
Asturias	0,029	0,029	-0,016
Baleares	0,022	0,024	0,098
Canarias	0,045	0,049	0,093
Cantabria	0,014	0,014	0,017
Castilla y León	0,069	0,068	-0,012
Castilla-La Mancha	0,048	0,049	0,019
Cataluña	0,158	0,165	0,039
Comunidad Valenciana	0,102	0,108	0,057
Extremadura	0,029	0,029	-0,006
Galicia	0,074	0,074	-0,002
Madrid	0,126	0,134	0,070
Murcia	0,028	0,030	0,081
La Rioja	0,007	0,007	0,050
TOTAL	1	1	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Dado que el vigente sistema de financiación autonómica no tiene prevista la revisión periódica de las variables que se emplearon para calcular las necesidades, nos encontramos con que el fuerte crecimiento de la población en algunos territorios ha venido a incrementar la dispersión en los índices de financiación garantizada que aparecen en la Tabla 8. Hay algunas Comunidades que pierden posiciones relativas, destacando los casos de Canarias y Baleares, que son los territorios donde más ha crecido la población. En menor medida, también resultan perjudicadas las Comunidades de Cataluña, Valencia, Madrid, Murcia y La Rioja. Pero el rasgo más destacable es que la tendencia que marca el periodo 1999-2002 es divergen-

te (a partir del indicador que empleamos), en la medida en que las desigualdades en la financiación garantizada por unidad de necesidad han tendido a crecer. Aunque muchos territorios muestran un comportamiento convergente, lo cierto es que pesan más los diferenciales de las Comunidades que divergen.

TABLA 8

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS POR UNIDAD DE NECESIDAD

	Financiación Garantizada por Unidad de Necesidad (1999)	Financiación Garantizada por Unidad de Necesidad (2002)
Andalucía	105,41	102,99
Aragón	104,58	102,63
Asturias	102,03	102,87
Baleares	93,60	83,54
Canarias	105,84	96,92
Cantabria	119,72	117,86
Castilla y León	104,38	104,40
Castilla-La Mancha	101,14	98,98
Cataluña	105,69	101,31
Comunidad Valenciana	97,89	92,64
Extremadura	112,60	112,25
Galicia	104,73	103,90
Madrid	99,23	95,49
Murcia	99,12	92,37
La Rioja	119,85	112,83
TOTAL	100,00	100,00
Máximo/Mínimo	1,28	1,41

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del INE y de Ministerio de Economía y Hacienda (2004).

Si la evolución de la población continúa por la misma senda, es previsible que aparezcan tensiones financieras en las Comunidades del litoral mediterráneo, en las islas y en Madrid, territorios en los que se ha localizado buena parte de la mano de obra extranjera. Obsérvese en la Tabla 9 que, en la Comunidad Balear, la financiación garantizada (en valores reales) ha crecido menos, en el periodo 1999-2002, que la población. Algo similar ocurre, aunque con menor intensidad, en las islas Canarias. Por el lado contrario, los territorios de Asturias, Cantabria, las dos Castillas, Extremadura y Galicia, presentan un crecimiento de la financiación en términos reales muy superior a la evolución de su población, lo que permitirá una mayor holgura financiera en el mantenimiento y mejora de los servicios transferidos. Por estos motivos, podría resultar conveniente la introducción de algunos ajustes en el sistema de financiación, principalmente en la línea de actualizar las variables de reparto para que, al menos, se garantice un nivel similar de suficiencia a todas las Comunidades.

TABLA 9

CRECIMIENTO DE LA FINANCIACIÓN Y DE LA POBLACIÓN		
	Crecimiento de la Financiación Total (en valores reales)	Crecimiento de la población
Andalucía	0,121	0,024
Aragón	0,116	0,026
Asturias	0,114	-0,010
Baleares	0,100	0,116
Canarias	0,124	0,102
Cantabria	0,124	0,026
Castilla y León	0,110	-0,003
Castilla-La Mancha	0,120	0,032
Cataluña	0,119	0,048
Comunidad Valenciana	0,123	0,064
Extremadura	0,113	0,000
Galicia	0,112	0,003
Madrid	0,156	0,074
Murcia	0,131	0,085
La Rioja	0,110	0,062
Media	0,123	0,042

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (padrón 1999 y 2002 e IPC), y de Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

Mención aparte merecen los problemas de suficiencia dinámica generados por la evolución del gasto sanitario. Aunque desde nuestro punto de vista no cabe hablar de déficit sanitario, sino que lo propio sería hablar, en su caso, de déficit del conjunto del sistema de financiación autonómica, puesto se trata de una competencia más integrada en el mismo, sí queremos dedicarle algunas líneas específicamente, debido a la importante polémica que ha suscitado la inexistencia de garantías de suficiencia dinámica en el ámbito de la sanidad autonómica.

La finalización de los traspasos sanitarios ha creado dos tipos de preocupaciones. Por una parte, se viene reivindicando por algunas Comunidades la necesidad de que la Administración central se haga cargo del importante crecimiento del gasto sanitario, mediante la aportación de financiación adicional. Por otra, se observan algunas diferencias en los recursos disponibles, que podrían estar generando una diferente accesibilidad de los usuarios al sistema sanitario, lo que podría repercutir, en el medio y largo plazo, sobre los niveles de salud de algunos territorios. Así pues, cabe hacer mención a dos tipos de cuestiones: la insuficiencia del sistema de financiación autonómica en su conjunto, para hacer frente al crecimiento estructural del gasto sanitario, y los problemas de equidad interterritorial que podrían surgir, con el paso del tiempo, en el seno del Sistema Nacional de Salud.

En lo que respecta al crecimiento explosivo del gasto, creemos que, antes de pensar en buscar financiación adicional, es conveniente desglosar las causas de tal crecimiento, puesto que algunas de ellas requerirían medidas que actúen más

sobre la demanda y la oferta de los servicios sanitarios que sobre el gasto propiamente dicho. En este sentido, habría que tener en cuenta todos aquellos elementos relacionados con un crecimiento del gasto sanitario no vinculados de forma directa a un incremento del número de usuarios, tales como el aumento de la sensibilidad social ante los temas de salud, la aparición de nuevos tratamientos y métodos de diagnóstico, la innovación tecnológica (que en numerosas ocasiones implica la ampliación del paquete de prestaciones básicas), la presión de los productores (laboratorios y suministradores de tecnología sanitaria) sobre los oferentes (sistema público de salud) y sobre los demandantes (usuarios), el crecimiento explosivo del gasto farmacéutico, el incremento del capítulo de gastos de personal a raíz de la descentralización, etc.

Tal y como queda reflejado en las tablas 10 y 11, las partidas de gasto donde se están produciendo las mayores tensiones financieras son los gastos farmacéuticos,²⁷ cuyo crecimiento está, en todos los años (hasta 2001), por encima del incremento medio, y los consumos intermedios que, pese a crecer por debajo de la media en los primeros años contemplados, han ejercido un empuje considerable desde 1997. La remuneración de personal y el gasto en atención hospitalaria y especializada, que son las partidas más importantes desde el punto de vista cuantitativo (43 y 52% del gasto sanitario económico y funcional respectivamente), sin embargo han experimentado un crecimiento inferior a la media en el periodo observado. El crecimiento superior de los gastos de servicios de salud, de los gastos de traslados y prótesis y de los gastos de capital no afecta tanto, sin embargo, a la evolución del conjunto, debido al escaso peso que estas partidas tienen en el presupuesto total consolidado del Sistema Nacional de Salud.

TABLA 10

CRECIMIENTO DEL GASTO SANITARIO. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Remuneración de personal	0,056	0,022	0,040	0,046	0,062	0,058
Consumo intermedio	0,056	0,041	0,084	0,084	0,077	0,072
Consumo de capital fijo	0,267	0,406	1,730	0,131	0,07	0,079
Conciertos	0,072	0,059	0,063	0,100	0,028	0,093
Transferencias corrientes	0,103	0,087	0,076	0,099	0,082	0,078
Gasto de capital	-0,030	0,124	0,233	0,092	0,073	0,229
TOTAL	0,065	0,046	0,065	0,072	0,065	0,075

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo (2004).

27. Que representan, aproximadamente el 22% del gasto sanitario total.

TABLA 11

CRECIMIENTO DEL GASTO SANITARIO. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA						
	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Servicios hospita. y especializados	0,062	0,029	0,054	0,059	0,056	0,065
Servicios primarios de salud	0,047	0,046	0,051	0,073	0,054	0,076
Servicios colect. de salud	0,052	-0,064	0,081	0,093	0,140	0,068
Farmacia	0,102	0,113	0,074	0,100	0,077	0,080
Traslados, prótesis y aparatos terapéu.	0,113	0,001	0,103	0,059	0,087	0,048
Gastos de capital	-0,030	0,124	0,233	0,092	0,073	0,229
Total	0,065	0,046	0,065	0,072	0,065	0,075

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo (2004).

Desde una perspectiva territorial, los recursos proporcionados por el sistema de financiación autonómica en su conjunto (IRPF+IVA+IIIEE) no han crecido al mismo ritmo en todas las regiones, por lo que la financiación disponible en cada Comunidad (teniendo en cuenta que el Fondo de Suficiencia no se recalcula cada año) podría llevar a situaciones financieras muy dispares en el medio y largo plazo. Para impedir que esta divergencia pudiese provocar problemas de suficiencia en el ámbito de la sanidad, se creó la garantía sanitaria vinculada al PIB, de tal modo que todas las CCAA que experimentasen un incremento de la financiación sanitaria inferior al crecimiento del PIB nacional percibirían una transferencia adicional calculada multiplicando el diferencial de ambas tasas de crecimiento por su masa homogénea sanitaria en el año base. Ahora bien, ¿permite esta cláusula garantizar la suficiencia financiera del sistema sanitario descentralizado? Si no se resuelven los problemas a los que se ha hecho referencia en párrafos anteriores, es evidente que no, porque el gasto sanitario crece, en muchas ocasiones, a un ritmo superior al del PIB, tal y como aparece expresado en la tabla 12.

Ahora bien, si se aíslan los efectos estructurales del sector sanitario, y nos centramos de forma exclusiva en los problemas financieros que puede generar el diseño del sistema de financiación autonómica, y teniendo en cuenta que los recursos tributarios crecen a ritmos diferentes en las distintas regiones, podría justificarse la introducción en el sistema de cláusulas que impidan la aparición de diferencias en el acceso a los servicios públicos en general, y a los sanitarios en particular, en la línea de la garantía vinculada al crecimiento del PIB. Sin embargo, no tiene ningún sentido que esta garantía sólo se incorpore a la financiación autonómica durante los tres primeros años: ¿por qué sólo 3 años? ¿Qué ocurrirá a partir de entonces? ¿Se asume que desde de 2005 puedan existir diferencias en el acceso a los servicios sanitarios vinculadas a los diferentes niveles de rendimiento tributario? En esta línea, parece que existen razones suficientes para que la garantía sanitaria vinculada al crecimiento del PIB se convierta en un elemento estructural del sistema, aunque no deben mezclarse con los problemas de sufi-

TABLA 12

INCREMENTO INTERANUALES DEL GASTO SANITARIO Y DEL PIB (VALORES CORRIENTES)		
Años	Crecimiento gasto sanitario	Crecimiento diferencial Gasto Sanitario-PIB
1989	14,0	1,8
1990	18,8	7,5
1991	11,6	-2,7
1992	13,0	5,4
1993	7,0	3,9
1994	3,2	-3,1
1995	5,5	-2,1
1996	6,5	0,4
1997	4,6	-1,8
1998	6,5	-0,4
1999	7,2	0,2
2000	6,5	-1,3
2001	7,5	0,5

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (2004).

ciencia relativa generados por el crecimiento diferencial de la población que se han tratado en páginas anteriores y que deben resolverse con otro tipo de instrumentos.

No obstante todo lo anterior, tal y como se desprende de los datos de la Tabla 13, el peso de la garantía sanitaria no parece resultar decisivo en la suficiencia financiera de la sanidad autonómica, dado su escaso peso cuantitativo. La única Comunidad en la que esta partida financiera tiene cierta relevancia es la de Baleares, donde representa cerca del 4% de la financiación sanitaria garantizada. Sin embargo, este mismo argumento sirve para mostrar cómo el mantenimiento en el tiempo de esta garantía no tiene un coste financiero demasiado importante para el Gobierno Central.

Desde la perspectiva de la **evolución de los recursos**, ya se ha mencionado con anterioridad que el vigente sistema de financiación autonómica no establece cláusulas de suficiencia dinámica de carácter general. Al margen de la garantía sanitaria existente para los ejercicios 2002-2004, las Comunidades asumen un mayor riesgo financiero que en periodos anteriores, puesto que la Administración Central no se compromete a que los recursos crezcan por encima de un nivel predeterminado, de tal modo que la evolución de los ingresos de las Comunidades depende, de manera directa, de la trayectoria de la recaudación tributaria en sus territorios, tanto con los tributos cedidos (para los que tienen capacidad normativa y de gestión), como con los tributos participados (para los que no tienen competencias reguladoras ni administrativas).

Los datos de la Tabla 14 muestran un crecimiento muy dispar de las distintas fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas. Así, son los ingresos por IRPF los que han experimentado una mejor evolución (36%), seguidos de los

TABLA 13
PESO DE LA GARANTÍA SANITARIA
EN LA FINANCIACIÓN SANITARIA GARANTIZADA POR EL ESTADO

	Garantía Sanitaria / Financiación Sanitaria Garantizada
Andalucía	0,0037
Aragón	0,0108
Asturias	0,0158
Baleares	0,0382
Canarias	0,0000
Cantabria	0,0000
Castilla y León	0,0202
Castilla-La Mancha	0,0055
Cataluña	0,0072
Comunidad Valenciana	0,0006
Extremadura	0,0148
Galicia	0,0172
Madrid	0,0000
Murcia	0,0000
La Rioja	0,0210
TOTAL	0,0072

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda.

recursos procedentes del Impuesto sobre las labores del tabaco (29%). En el lado opuesto, nos encontramos con un comportamiento mucho menos dinámico del Impuesto de Hidrocarburos, con una tasa de crecimiento del 6%. Ahora bien, resulta conveniente contrastar estos datos con el peso que tienen estas fuentes de ingresos en la financiación autonómica, para poder analizar la repercusión que la evolución de los recursos ha tenido en la situación financiera del conjunto de territorios.

La Tabla 15 presenta la importancia que cada categoría de ingresos tuvo, en el año 2002, para cada Comunidad Autónoma. Lo primero que cabe resaltar al respecto es que el IRPF, que fue la fuente de ingresos impositivos más importante para las Comunidades Autónomas, experimentó un crecimiento muy superior al que tuvieron el IVA y los Impuestos Especiales, lo que habría supuesto una mejora financiera para el conjunto de territorios. El IVA, por su parte, con un peso sustancial en la financiación autonómica actual, se mostró algo menos dinámico, con un crecimiento del 20%.

Ahora bien, a pesar de las consideraciones que se han hecho hasta el momento, hay que señalar que los resultados no son homogéneos en los distintos territorios. Hay Comunidades en las que los recursos tributarios han crecido sistemáticamente por encima de la media, otras en las que la evolución ha sido inferior a la media nacional en casi todas las figuras tributarias, y otras en las que los resultados han sido de carácter mixto. En este sentido, cabe destacar los casos de la

TABLA 14

CRECIMIENTO DE LAS DISTINTAS FUENTES DE RECURSOS (1999-2002)

	IRPF	IVA	Alcohol y Productos Intermedios	Cerveza	Hidrocarb.	Tabaco	Electri.	Fondo de Suficiencia
Andalucía	45,14	18,57	16,68	38,91	7,47	35,09	4,54	21,29
Aragón	35,61	17,88	33,49	18,46	7,44	20,31	16,46	21,29
Asturias	34,85	15,54	40,3	20,84	-1,01	29,93	13,95	21,29
Baleares	38,11	10,42	4,83	5,65	8,06	42,47	18,13	21,29
Canarias	35,1	0	-0,24	1,87	0	0	20,49	21,29
Cantabria	36,79	27,15	41,58	22,06	4,31	21,82	5,4	21,29
Castilla y León	32,29	21,84	38,32	30,06	-0,44	20,64	14,8	21,29
Castilla-La Mancha	48,21	22,19	2,23	16,81	7,25	21,83	22,07	21,29
Cataluña	33,81	18,9	15,73	6,91	3,95	29,42	19,27	21,29
Comu. Valenciana	40,32	18,95	15,8	20,2	7,28	32,09	20,75	21,29
Extremadura	44,83	18,21	9,66	15,78	3,74	17,91	18,96	21,29
Galicia	35,3	18,39	9,98	1,21	2,76	36,97	9,62	21,29
Madrid	32,08	27,79	-3,76	2,92	13,41	22,48	18,58	21,29
Murcia	47,71	20,5	1,49	18,13	14,87	28,98	26,66	21,29
La Rioja	28,25	21,53	32,46	14,77	3,53	19,94	16,68	21,29
TOTAL	36,27	20,1	12,45	14,89	6,29	29,06	15,59	21,29

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

TABLA 15

PESO DE LAS FUENTES DE INGRESOS EN LOS RECURSOS TOTALES (2002)

	IRPF	IVA	IIEE	Tributos Cedidos y Tasas	Fondo de Suficiencia	Garantía Sanitaria	Total
Andalucía	13,5	17,2	11,6	9,0	48,6	0,2	100
Aragón	21,3	18,7	13,8	13,1	32,6	0,5	100
Asturias	19,4	19,6	11,1	10,9	38,3	0,7	100
Baleares	26,9	49,1	21,1	13,9	-12,8	1,8	100
Canarias	16,3	0,0	1,4	11,0	71,3	0,0	100
Cantabria	17,6	17,6	11,8	9,1	43,9	0,0	100
Castilla y León	15,6	16,5	13,0	9,5	44,6	0,8	100
Castilla-La Mancha	12,3	14,6	14,8	7,2	51,0	0,2	100
Cataluña	29,6	22,1	14,9	16,0	17,0	0,3	100
Com. Valenciana	20,9	21,3	15,6	15,0	27,2	0,0	100
Extremadura	9,2	12,8	9,2	5,5	62,7	0,6	100
Galicia	14,4	16,3	10,7	8,3	49,5	0,7	100
Madrid	41,1	25,7	15,5	21,5	-3,7	0,0	100
Murcia	15,8	18,9	16,2	8,3	40,8	0,0	100
La Rioja	18,9	16,7	11,8	10,4	41,3	0,9	100
TOTAL	21,5	19,1	13,0	12,5	33,5	0,3	100

Fuente: elaboración propia a partir Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía, que experimentan crecimientos de los recursos superiores al conjunto de Comunidades en la mayor parte de las categorías analizadas, y los de Galicia, Cataluña y Asturias, cuya evolución financiera es mucho menos favorable que el comportamiento medio.

Otra cuestión importante relacionada con la suficiencia dinámica de los recursos autonómicos es el criterio de evolución del Fondo de Suficiencia. Como es sabido, éstos crecen al mismo ritmo que los Ingresos Tributarios del Estado (ITE),²⁸ que han venido a sustituir a los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE), dejando fuera las Cotizaciones a la Seguridad Social y el Impuesto de Sociedades. Esta exclusión ha repercutido en buena medida en la evolución de los ingresos autonómicos, puesto que ambas categorías han crecido, entre otros motivos, gracias al efecto del ciclo económico, por encima del resto de ingresos incluidos en los ITE. Las Cotizaciones a la Seguridad Social han experimentado un fuerte impulso con el crecimiento del empleo que ha tenido lugar desde 1999 a 2002, mientras que la recaudación del Impuesto de Sociedades se ha visto engrosada, probablemente, por el efecto provocado por el desplazamiento de rentas desde el IRPF (Tabla 16).

TABLA 16

CRECIMIENTO DE ALGUNOS INGRESOS TRIBUTARIOS					
	1998	1999	2000	2001	2002
Recaudación Imp. Sociedades	0,106	0,047	0,176	0,001	0,245
Recaudación IRPF	-0,099	0,022	0,046	0,125	-0,107
Recaudación IVA	0,087	0,171	0,086	0,038	0,142
Recaudación IIEE	0,155	0,073	0,041	0,032	0,044
Recaudación CSS	0,068	0,074	0,103	0,093	0,067

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Solidaridad interterritorial

Aunque ya se ha tratado con anterioridad el efecto redistributivo que tiene el sistema de financiación en su conjunto y, en concreto, el generado por el Fondo de Suficiencia, es conveniente hacer aquí una precisión. Como es lógico, el propio diseño del Fondo de Suficiencia da lugar a flujos de recursos entre territorios que responden al principio de solidaridad, a partir del cual se trata de garantizar un nivel similar de servicios públicos en todas las regiones, con independencia de su lugar de renta. Sin embargo, en este epígrafe vamos a hacer referencia al principio de solidaridad entendido como discriminación positiva de los territorios más atrasados. Nos corresponde, por lo tanto, analizar la influencia que los in-

28. Salvo para aquellas Comunidades en las que el Fondo de Suficiencia sea negativo (Baleares y Madrid en la actualidad), para las que prevalecerá, de ser menor, la tasa de crecimiento de los ITE regionales.

gresos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)²⁹ tienen sobre el conjunto de finanzas autonómicas. En la columna tercera de la Tabla 17 se muestra el peso que tienen los recursos del FCI en la financiación total garantizada por el Estado a cada Comunidad.³⁰ Se trata de ingresos poco importantes desde el punto de vista cuantitativo, salvo para los territorios de Extremadura (más del 3%), Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia (el 2%). Sin embargo, tal y como se podrá comprobar con los datos de la última columna, se produce una reordenación de las Comunidades en el *ranking* nacional, que con la inclusión del FCI pasa a estar encabezado por Extremadura.

La incorporación de los recursos del FCI hace perder posiciones relativas a las Comunidades de Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña y Madrid. Por el contrario, avanzan posiciones los territorios de Andalucía, Asturias, Valencia, Extremadura, Galicia y Murcia. Si se comparan estos resultados con los presentados en la Tabla 3, se observa un aumento modesto de la dispersión en la financiación garantizada por habitante, que pasa de tener una *ratio* máximo/mínimo de 1,39 con la financiación garantizada *ordinaria*, a una *ratio* de 1,43 cuando se incluyen los ingresos procedentes del FCI.

TABLA 17

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL				
	Fondo de Compensación Interterritorial (Euros)	Peso del FCI en la Financiación Garantizada	Financiación Total (Incluido FCI) por habitante 2002	índice/media
Andalucía	360.521.400	0,0271	1.778,3	1,013 (9)
Aragón	0	0,0000	1.902,9	1,084 (7)
Asturias	37.577.800	0,0184	1.903,8	1,085 (6)
Baleares	0	0,0000	1.468,6	0,837(15)
Canarias	34.036.700	0,0105	1.751,6	0,998(10)
Cantabria	9.892.100	0,0088	2.073,4	1,182 (2)
Castilla y León	61.246.700	0,0125	1.969,4	1,122 (4)
Castilla-La Mancha	68.117.500	0,0205	1.868,7	1,065 (8)
Cataluña	0	0,0000	1.731,5	0,987(11)
Comunidad Valenciana	56.930.500	0,0083	1.580,3	0,901(12)
Extremadura	73.314.600	0,0325	2.104,7	1,199 (1)
Galicia	140.595.200	0,0263	1.954,3	1,114 (5)
Madrid	0	0,0000	1.569,7	0,895(14)
Murcia	38.364.800	0,0198	1.577,4	0,899(13)
La Rioja	0	0,0000	1.991,1	1,135 (3)
TOTAL	880.597.300	0,0129	1.754,7	1

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2003)

29. La asignación del Fondo de Compensación Interterritorial se realiza a partir de las siguientes variables: población (87,5%), saldo migratorio (1,6%), desempleo (1%), superficie (3%), dispersión (6,9%). A continuación, se emplean la insularidad y la inversa de la renta per cápita como variables de naturaleza redistributiva.

30. Recuérdese que son acreedoras del Fondo aquellas Comunidades cuya renta per cápita se sitúe por debajo del 75% de la renta media de la Unión Europea.

Autonomía financiera

El análisis del cumplimiento del principio de autonomía tiene que partir, a nuestro juicio, del estudio del grado de dependencia financiera existente en la actualidad. A este respecto, es preciso destacar que el grado de dependencia de las Comunidades continúa siendo elevado, tanto si se emplea un concepto de dependencia financiera estricto, como si se utiliza un concepto más amplio. En la Tabla 18 aparecen los datos de dependencia para el año 2002, medida por el peso del Fondo de Suficiencia en la financiación total garantizada (segunda columna) y por el peso del Fondo de Suficiencia y las participaciones en el IVA y los Impuestos especiales (tercera columna) en los recursos garantizados. Obsérvese que, en el primer caso, las transferencias del gobierno central vienen a representar, por término medio, la tercera parte de los ingresos autonómicos, mientras que en el segundo las transferencias constituyen dos tercios de los recursos de las Comunidades Autónomas.

No obstante, el nivel de autonomía resulta muy diverso cuando se analiza territorio a territorio. Así, mientras la Comunidad de Madrid tiene unos ingresos propios que superan el 60% de su financiación total, Extremadura y Castilla-La Mancha continúan teniendo una dependencia financiera superior al 80%.

TABLA 18

DEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS CCAA			
	Dependencia Financiera = Fondo de Suficiencia / Financiación Total Garantizada	Dependencia Financiera = (FS+IVA+IIIEE)/ Financiación Total Garantizada	
Andalucía	0,486	0,773	
Aragón	0,326	0,651	
Asturias	0,383	0,690	
Baleares	-0,128 (*)	0,574	
Canarias	0,713	0,727	
Cantabria	0,439	0,733	
Castilla y León	0,446	0,741	
Castilla-La Mancha	0,510	0,803	
Cataluña	0,170	0,540	
Comunidad Valenciana	0,272	0,641	
Extremadura	0,627	0,847	
Galicia	0,495	0,765	
Madrid	-0,037	0,374	
Murcia	0,408	0,759	
La Rioja	0,413	0,698	
TOTAL	0,335	0,656	

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

(*) El signo negativo de Madrid y Baleares significa que tienen Fondo de Suficiencia negativo.

A pesar de que el grado de autonomía de las Comunidades es, como se ha visto, limitado, lo cierto es que éstas no han hecho uso de su capacidad tributaria para aplicar en sus territorios una presión fiscal superior sino que, con carácter general, han empleado sus competencias normativas para crear beneficios fiscales que han tendido a reducir la recaudación en los tributos cedidos por esta causa.

Por otra parte, aunque los gobiernos autonómicos han reivindicado de forma continuada la necesidad de que el Estado les transfiera una cantidad mayor de recursos, lo cierto es que existe una diferencia muy abultada entre la recaudación normativa de los tributos cedidos, es decir, el rendimiento teórico que les atribuye el Estado en el cálculo de la financiación garantizada, y la recaudación real. Salvo en el caso de Asturias y Canarias, en el resto de territorios la recaudación normativa está sustancialmente por debajo de la real, tal y como ponen de manifiesto las cifras de la Tabla 19. De hecho, podría decirse que este diferencial ha facilitado que las Comunidades cumplieran la normativa de estabilidad presupuestaria e, incluso, obtuvieran superávit en los últimos ejercicios.

TABLA 19

DIFERENCIAS ENTRE LA RECAUDACIÓN NORMATIVA Y REAL DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS EN 2002 (miles de Euros)			
	Recaudación Normativa	Recaudación Real	Proporción Normativa-Real
Andalucía	1.160.920	2.268.319	0,512
Aragón	304.239	406.603	0,748
Asturias	218.159	193.543	1,127
Baleares	186.815	365.056	0,512
Canarias	350.290	349.691	1,002
Cantabria	101.033	188.577	0,536
Castilla y León	457.259	636.226	0,719
Castilla-La Mancha	233.286	279.479	0,835
Cataluña	1.807.632	2.669.347	0,677
Comunidad Valenciana	1.017.990	1.481.126	0,687
Extremadura	120.512	122.587	0,983
Galicia	433.699	533.849	0,812
Madrid	1.863.343	2.250.594	0,828
Murcia	157.534	280.464	0,562
La Rioja	58.255	96.053	0,606
TOTAL	8.470.972	12.121.520	0,699

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *BADESPE* (IEF)

Valoración conjunta y perspectivas de futuro

Como se señalaba al principio de este documento, el modelo aprobado en 2001 se caracterizaba por el aumento de autonomía financiera asignado a las Comunidades, la casi total desaparición de las garantías y la falta de ajuste de la finan-

ciación a las necesidades, como consecuencia del proceso de negociación utilizado y de la actuación de las reglas de modulación y de las garantías de mínimos.

Haciendo una breve síntesis de los resultados del funcionamiento del modelo en el ejercicio 2002, lo primero que habría que destacar sería la existencia de importantes diferencias en la financiación por habitante de las Comunidades, sin que tales desigualdades estén justificadas por criterios económicos o de estricta solidaridad. Por otra parte, el importante crecimiento de la población, concentrado en algunos territorios, ha planteado nuevos problemas y un aumento del riesgo de que algunos gobiernos no puedan atender, de forma adecuada, las necesidades de servicios públicos de sus ciudadanos.

No obstante, hay que señalar que, pese al aumento generalizado de necesidades durante el periodo que va desde el año base (1999) hasta el ejercicio analizado (2002), el crecimiento de la financiación ha sido superior en todos los territorios al incremento del número de usuarios, con la única excepción de Baleares. Sin embargo, la desaparición de mecanismos de garantía podría dar lugar a importantes dificultades en un sector tan sensible como la sanidad, por lo cual podría tener justificación un aumento de la vigencia de la garantía vinculada al crecimiento del PIB.

La dependencia financiera de los gobiernos autonómicos sigue siendo alta, y el Fondo de Suficiencia continúa siendo el ingreso más importante, para el *conjunto* de Comunidades, desde el punto de vista cuantitativo. Por otra parte, las participaciones en los tributos no son sino una modalidad de transferencia impositiva, sin capacidad de maniobra para los responsables autonómicos.

Paralelamente, sigue sin ser utilizada en toda su amplitud la autonomía financiera de la que disponen las Comunidades Autónomas. Sólo se han producido pequeñas elevaciones impositivas en algunos tributos secundarios (en particular, hay que destacar el céntimo sanitario vinculado al Impuesto que grava las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos), pero no se ha utilizado, salvo para crear beneficios fiscales, la capacidad normativa en el IRPF. Es cierto que el clima de disminución generalizada de la presión fiscal, especialmente en el ámbito de la imposición directa, no ayuda a tomar decisiones sobre aumentos en la presión fiscal autonómica. En todo caso, este clima de no utilización de las propias responsabilidades se convierte en uno de los elementos claves de cuestionamiento del modelo, máxime si se siguen promoviendo aumentos discrecionales del gasto para los que se sigue demandando la financiación a partir de transferencias del gobierno central.

Para finalizar, hay que destacar que el grado de nivelación alcanzado por el modelo no está adecuadamente justificado. A la luz de la experiencia comparada, cabe señalar que los sistemas de financiación descentralizada en países de corte federal suelen disponer de mecanismos de nivelación con determinados límites, como por ejemplo, ocurre con el sistema de financiación de los Länder en Alemania.

Bibliografía

- BLANCO, A. (2004): «El Fondo de Cohesión Sanitaria», Ministerio de Sanidad y Consumo, MIMEO.
- GARCÍA DÍAZ, M.A. (2002): *La Financiación Autonómica de Régimen Común. Perspectivas Después del Acuerdo de 2001*, Alicante: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2003): *Informe Anual de la Dirección General de Fondos Comunitarios 2002*, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2004): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), Fondo de Suficiencia y Garantías de Financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria, en el Año 2002 y Liquidación Definitiva de Dicho Ejercicio*, Madrid.
- Ministerio de Sanidad y Consumo (2004): *Recursos Económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y Cifras 2003*, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO, O. (2002): «La Reforma de la Financiación Autonómica en el 2001: Cierre del Modelo de Reparto Competencial y Corresponsabilidad Fiscal», *Papeles de Trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, nº 0202.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO, O. (2004): «La Financiación de las Comunidades de Régimen Común en España: el Funcionamiento del Modelo en el Periodo 1997-2001. Lecciones Para el Nuevo Sistema», en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, pp. 547-579.
- RUIZ-HUERTA, J.; HERRERO, A.; y VIZÁN, C. (2002): «La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica», en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, pp. 485-511.

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

El año 2004 ha estado marcado por dos acontecimientos fundamentales: por una parte, la ampliación efectiva de la Unión Europea (UE), el 1 de Mayo, a diez nuevos Estados, provenientes de Europa Central y Oriental, además de Chipre y Malta; y, por otra, la firma en Roma, el 29 de octubre, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La nueva ampliación de la UE ha marcado los trabajos de las Instituciones comunitarias encaminados a afrontar los retos político-institucionales de la misma, mediante la elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y los retos económicos, mediante la preparación de las perspectivas financieras de la UE para el período posterior a 2006 (fecha en que finalizan las actuales perspectivas financieras establecidas en la «Agenda 2000») y la revisión de los objetivos de crecimiento y empleo de la denominada «Agenda de Lisboa».

Igualmente, 2004 aparece como un año de cambio de ciclo institucional con las elecciones en el mes de Junio del Parlamento Europeo y la renovación, con mayores dificultades de las previstas, en Noviembre, de la Comisión Europea.

Ampliación

El 1 de mayo de 2004 se hizo efectiva la quinta y mayor ampliación de la historia del proceso de integración europea, con la entrada en la Unión de diez nuevos Estados miembros: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.

Finalmente, no se consiguió que Chipre ingresara en la Unión Europea como un solo Estado, habida cuenta del fracaso del referéndum realizado el 24 de abril, en base al plan presentado por Naciones Unidas. El «no» a la reunificación obtuvo el 75,83% de los votos y el «sí» el 24,17%. El resultado final es que sólo la parte sur, es decir, la República de Chipre, es Estado miembro de la Unión Europea.

En relación a Bulgaria y Rumanía, el Consejo Europeo reunido los días 16 y 17 de diciembre en Bruselas, confirmó el final de las negociaciones de adhesión de ambos países, el 14 de diciembre de 2004. Esperando poder firmar el Tratado de Adhesión en abril de 2005 y poder acoger a ambos países en calidad de miembros a partir de enero de 2007.

En la misma reunión, el Consejo Europeo aprobó iniciar las negociaciones de adhesión con Croacia el 17 de marzo de 2005, no fijando fecha para su conclusión.

Y, en relación a Turquía, el Consejo Europeo decidió abrir las negociaciones de adhesión el 3 de octubre de 2005. Asimismo, acordó que el marco para llevar a cabo dichas negociaciones tendría los siguientes elementos: en primer lugar, los Estados miembros, por un lado, y el Estado candidato, por otro, negociarán el acervo comunitario, desglosado por capítulos, y los países de la UE adoptarán las decisiones de apertura o cierre de dichos capítulos por unanimidad. En segundo lugar, la Unión Europea podrá plantear períodos transitorios prolongados, excepciones, disposiciones específicas o cláusulas de salvaguardia permanentes, en ámbitos como la libre circulación de personas, las políticas estructurales o la agricultura. En tercer lugar, las negociaciones de adhesión sólo podrán concluirse una vez que esté establecido el marco financiero para después de 2014. En cuarto lugar, aunque el objetivo común es la adhesión, las negociaciones son un proceso abierto, cuyo resultado no puede garantizarse de antemano.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Pasados cuatro meses desde la conclusión de la Conferencia intergubernamental y tras su aprobación en el Consejo Europeo de 17 y 18 de junio, el 29 de octubre se celebró en Roma, en el mismo escenario en el que 47 años atrás se firmaron los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), la solemne ceremonia de firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Abriéndose así el proceso de ratificación del nuevo Tratado constitucional, en los Estados miembros de la UE a través de dos vías: la primera, mediante la organización de referendos, como es el caso de España, cuyo referéndum se celebrará el próximo 20 de febrero de 2005, y la segunda, por aprobación del respectivo Parlamento Nacional. En tal sentido, Lituania se convirtió en el primer Estado en ratificar el Tratado, por vía parlamentaria, el 11 de noviembre. Salvo que se encuentren dificultades en el proceso de ratificación, el Tratado constitucional entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, sustituyendo al vigente Tratado de Niza, excepto en lo referente a las disposiciones institucionales que entrarán en vigor a partir del 1 de noviembre de 2009.

El Tratado ha conseguido llevar a cabo un trabajo de simplificación bastante importante, que ha consistido, en primer lugar, en un trabajo de fusión de los Tratados existentes, que desaparecerán. Y, en segundo lugar, también ha llevado a cabo un trabajo de reorganización de los mismos. Todas las disposiciones de los Tratados anteriores han sido reorganizadas en cuatro partes: la primera parte contiene las disposiciones de naturaleza más constitucional: aquellos artículos que permiten ver en qué consiste la Unión Europea, cuáles son sus objetivos, sus instituciones, sus instrumentos, sus recursos financieros, y como adherirse a la Unión. La segunda parte que recoge la Carta de Derechos fundamentales. La tercera parte en la que se hallan todas las políticas de la Unión. Y la cuarta parte en la que se encuentran las disposiciones generales y finales, típicas de los Tratados.

Simplificación: un texto jurídico único que reemplaza a los anteriores Tratados

La Unión Europea se ha ido realizando por etapas, sumando diferentes Tratados y múltiples disposiciones que habían llegado a conformar un ordenamiento jurídico poco claro para el ciudadano. El nuevo «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» reemplazará a los Tratados CE y UE, así como a todos los Tratados que los han ido modificando y completando.

Reparto de competencias más claro

El nuevo Tratado constitucional trata de responder mejor a la pregunta: ¿quién hace qué?, mediante una clarificación del reparto de competencias de la UE y de los Estados miembros (competencias exclusivas, compartidas y complementarias).

Clarificación de las competencias:

- Competencias exclusivas: sólo legisla la UE
- Competencias compartidas: legislación por la UE o los Estados miembros
- Acciones de apoyo, coordinación o de complemento de la acción de los Estados miembros: la UE no armoniza

Ámbitos de competencia exclusiva:

- Unión aduanera
- Establecimiento de normas de competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior
- Política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro
- Conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común
- Política comercial común
- Conclusión de un Acuerdo internacional cuando: dicha conclusión está prevista en un acto legislativo de la UE; dicha conclusión es necesaria para ejercer una competencia interna; dicha conclusión es susceptible de afectar a reglas comunes.

Ámbitos de competencia compartida:

- Mercado interior
- Política social en los aspectos definidos en la Parte III
- Cohesión económica, social y territorial
- Agricultura y pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos
- Medio ambiente

- Protección de los consumidores
- Transportes
- Redes transeuropeas
- Energía
- Espacio de libertad, seguridad y justicia
- Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en lo relativo a los aspectos definidos en la Parte III
- Investigación, desarrollo tecnológico y el espacio
- Cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria
- Ámbitos de la acción de apoyo, coordinación o complemento:
 - Protección y mejora de la salud humana
 - Industria
 - Cultura
 - Turismo
 - Educación, juventud, deporte y formación profesional
 - Protección civil
 - Cooperación administrativa
- Coordinación de las políticas económicas y de empleo:
 - Coordinación políticas económicas: establecimiento orientaciones generales; disposiciones específicas zona euro
 - Coordinación políticas de empleo: definición líneas directrices
 - Coordinación políticas sociales: iniciativas de la UE
 - Política exterior y de seguridad común

Reducción del número de instrumentos jurídicos y denominación más clara

En el ordenamiento jurídico comunitario anterior al Tratado constitucional existen más de 15 instrumentos jurídicos diferentes, con denominaciones divergentes de las existentes a nivel nacional, lo que conllevaba confusión y dificultaba su conocimiento. El Tratado constitucional reduce a 6 los instrumentos jurídicos y los denomina en consonancia con los instrumentos nacionales. Como instrumentos jurídicos obligatorios habrá 4: 2 actos legislativos (la Ley europea y la Ley marco-europea) y 2 no legislativos (el Reglamento europeo y la Decisión europea). Más dos instrumentos jurídicos sin carácter vinculante: la Recomendación y el Dictamen.

Simplificación del procedimiento legislativo al generalizar el procedimiento de codecisión

El Tratado constitucional generaliza la codecisión (Consejo-Parlamento) como el procedimiento legislativo ordinario y amplía el campo de materias que se deciden por mayoría (unas 20 disposiciones para las cuales actualmente se adopta la decisión por unanimidad pasarán a ser decididas por mayoría) con lo que se agiliza y se hace más fácil la toma de decisiones. La unanimidad quedará reservada a materias como la fiscalidad o prescripciones mínimas en materia de seguridad social, la política exterior y de seguridad común.

Reforma del sistema institucional

La atención que la opinión pública ha dado a las divergencias existentes entre los Estados miembros sobre la composición de la Comisión Europea y la definición de la mayoría cualificada ha ocultado, en parte, los esfuerzos realizados para la renovación y clarificación del marco institucional de la UE que permitirá un mejor funcionamiento de la misma con un número mayor de miembros.

El Tratado constitucional clarifica los roles respectivos del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros de la UE y de la Comisión. Consagra el principio de programación interinstitucional, a iniciativa de la Comisión. Y, como se ha señalado, extiende sustancialmente el campo del procedimiento de codecisión que, de forma significativa, será denominado en adelante como el procedimiento legislativo ordinario (el 95% de las Leyes europeas serán adoptadas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo).

La innovación institucional mayor es la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, responsable de la iniciativa y de la representación de la Unión en la escena internacional en la que se fusionan las funciones actuales del Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común y del Comisario encargado de las Relaciones Exteriores.

Por otra parte, al otorgar a la Unión una personalidad jurídica única, ésta podrá jugar un rol más visible en la escena internacional.

El Tratado constitucional consagra, asimismo, al Consejo Europeo como institución (distinta del Consejo de Ministros). El Consejo Europeo estará presidido por un Presidente que será elegido por mayoría por un período de dos años y medio (renovable una vez).

La Comisión continuará teniendo un mandato de cinco años. Desde su origen la Comisión ha estado compuesta por dos Comisarios de los Estados miembros denominados «grandes» (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) y un Comisario del resto de Estados. El Tratado de Niza ha limitado la composición de la Comisión a un Comisario por Estado miembro. Esta será la composición de la nueva Comisión designada el 1 de noviembre de 2004.

La primera Comisión nombrada de acuerdo con el Tratado constitucional (en principio, en 2009) estará integrada por un nacional de cada Estado miembro,

incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de los Vicepresidentes de esa Comisión.

El Tratado constitucional establece que cuando a los cinco años termine el mandato de la primera Comisión «constitucional» (en 2014), las que le sigan constarán de un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros. En estos dos tercios se incluirá al Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad alterar esa cifra. Serán elegidos entre los nacionales de los Estados miembros con arreglo a un sistema de rotación que será establecido, por unanimidad, por el Consejo Europeo y que se apoyará en los siguientes principios: a) los Estados miembros serán Tratados sobre una base de igualdad y b) cada sucesiva Comisión estará compuesta de tal manera que reflejará la demografía y la geografía de todos los miembros de la Unión.

En relación al Parlamento Europeo, se eleva el número máximo de escaños a 750. Cada Estado miembro tendrá, como mínimo, seis diputados y ningún Estado miembro tendrá más de 96. Con antelación a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, el Consejo Europeo, de acuerdo con el Parlamento Europeo, establecerá por unanimidad, un reparto de los escaños entre los Estados miembros. La Constitución ha reforzado los poderes de co-legislador del Parlamento, al ampliar a nuevos ámbitos al campo de aplicación del procedimiento de codecisión.

La definición de la mayoría cualificada para la toma de decisiones en el Consejo ha sido la cuestión más difícil de negociar para llegar a un acuerdo sobre el proyecto de Tratado Constitucional. Desde que en octubre de 2003, se abriera la CIG en Roma, hasta su desenlace final, en el Consejo Europeo, de 17 y 18 de junio de 2004, el principal escollo de las negociaciones ha sido, hasta el último momento, la definición de mayoría cualificada que propuso la Convención. La superación de este obstáculo el 18 de junio abonó el terreno para que, por un lado se solventara la cuestión de la composición de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo y, por otro, se consolidará el ámbito de aplicación de la referida mayoría cualificada, respetando los límites impuestos por el Reino Unido.

Basada en la doble mayoría de Estados (50%) y de población representada (60%), la definición de la Convención hizo saltar por los aires una de las máximas en las que se sustentó la negociación del Tratado de Niza, en diciembre de 2000, es decir, la paridad entre Francia y Alemania en el Consejo (con 29 votos cada una). En este sentido, una vez que Francia había renunciado a tener el mismo peso que Alemania, iba a resultar complicado que la reforma institucional ahora concluida volviera a un sistema, el de Niza, cuyos equilibrios ya no existían.

Esta situación ponía a España en una situación muy incómoda, dado que, atendiendo al Tratado de Niza, sólo le separan dos votos (27 frente a 29), mientras que, con la propuesta de la Convención (8 votos), esta diferencia se elevaba a 9, en el caso de Alemania (17) y a 4, en el caso de Reino Unido, Francia e Italia (12). Traducido en capacidad de influencia, con un 40% de población como requisito para variar el curso de una votación, las posibilidades disminuían para España (necesitaba tres grandes, en lugar de dos y un pequeño) y aumentaban

para los cuatro grandes, porque cualquier combinación de dos de ellos más Alemania, podía paralizar la adopción de un acto en el Consejo.

Ahora, para aprobar una propuesta por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, serán precisos un 55% (15) de Estados miembros que representen al 65% de la población total y la minoría de bloqueo estará compuesta por un mínimo de cuatro Estados miembros, cuyas poblaciones sumen, al menos, un 35% del total. Con esta definición de mayoría cualificada, la situación descrita mejora sensiblemente para España, al tiempo que limita la capacidad de influencia de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.

A efectos prácticos, en la votación de un acto a propuesta de la Comisión, España preserva su capacidad de formar alianzas mediterráneas que tendrá, a partir del 1 de noviembre de 2004, cuando tenga que votar conforme a lo establecido en Niza. De esta manera, si con dicho Tratado, España (27), Francia (29), Italia (29) y Grecia (14) superan en ocho puntos la minoría de bloqueo requerida (91, de un total de 345), con el Tratado Constitucional, las poblaciones de estos mismos Estados miembros llegan justo al 35% necesario. Como, además, son cuatro, se cumplen las dos nuevas condiciones para influir en el Consejo.

Progresos en materia de libertad, seguridad y justicia

El Tratado constitucional comporta una renovación significativa de las disposiciones relativas a la justicia y a los asuntos de interior, que deberían permitir realizar más fácilmente y mejor el espacio de libertad, seguridad y de justicia. El Tratado constitucional dota a la Unión de los medios apropiados y de procedimientos aplicables más eficaces, más democráticos y más transparentes para poder luchar contra el terrorismo y la criminalidad internacional y poder gestionar mejor los flujos migratorios.

El Tratado constitucional prevé el establecimiento de una política común en materia de asilo; de una política común en materia de inmigración; y establece los medios para lograr una mejor cooperación policial y judicial en materia penal.

El Tratado constitucional prevé la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo fijen definiciones y sanciones comunes para una serie de delitos graves y transnacionales, tales como el terrorismo, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, el racismo y la xenofobia, la explotación sexual de los niños, los delitos contra el medio ambiente, etc.

Asimismo, la Unión Europea podrá adoptar una Ley-marco europea en materia de procedimiento penal, relativa a los derechos de las víctimas y los derechos de las personas en el proceso penal. Refuerza los mecanismos de cooperación judicial existentes (como Eurojust) y el Consejo podrá decidir en el futuro la instauración de una Fiscalía europea para combatir la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza.

Afirmación del rol de la Unión Europea en la escena internacional

Todas las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión Europea han sido reescritas y reagrupadas en un solo Título del Tratado constitucional, mientras que antes figuraban dispersas en los diferentes Tratados, con lo que el texto gana transparencia y claridad. Este reagrupamiento permite una acción más coherente de la Unión en relación a los países terceros, ya que todas las acciones previstas, sean económicas, humanitarias o políticas, tienen objetivos comunes.

La innovación más interesante es la creación de la función de un Ministro de Asuntos Exteriores, que será Vicepresidente de la Comisión y que trabajará en línea directa con los Estados miembros, para las cuestiones de política exterior. La introducción de esta nueva función debería desarrollar la confianza recíproca y el reflejo europeo de los Estados miembros. Dicho Ministro dirigirá un servicio diplomático compuesto de funcionarios del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales, que dispondrá de delegaciones en todo el mundo. La figura del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores debería hacer que la Unión Europea sea más eficaz y mejor escuchada en el mundo (podrá, por ejemplo, hablar en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

En materia de política de defensa se mantiene el respeto de las especificidades y compromisos de los Estados miembros (no se cuestiona la neutralidad de alguno de ellos ni se pretende competir con la OTAN). La principal novedad es la creación de una Agencia europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares. Así como la posibilidad de intervención de la Unión en solidaridad con los Estados miembros que sean objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural. El Tratado constitucional establece, asimismo, en materia de defensa, la posibilidad de reforzar los medios de cooperación entre los Estados miembros que lo deseen y que tengan las capacidades necesarias, a través de una cooperación estructurada, lo que reforzará la credibilidad de la política exterior de la Unión.

Democratización y transparencia del sistema

El Tratado constitucional introduce, o confirma a nivel de texto fundamental, un número importante de disposiciones que tienden a hacer a las Instituciones de la Unión más democráticas, más transparentes, más controlables y más cercanas al ciudadano. A modo de ejemplo, el Tratado constitucional crea la posibilidad para los ciudadanos, si reúnen un mínimo de un millón de firmas en un número significativo de Estados miembros, de invitar a la Comisión Europea a someter una proposición determinada al legislador. Los trabajos del Consejo, cuando actúa en tanto que legislador, serán públicos. El rol del Parlamento Europeo como co-legislador deviene más importante. La extensión del voto por mayoría reduce el derecho de veto. Se establece un nuevo rol de los Parlamentos Nacionales en aras a controlar el respeto del principio de subsidiariedad: los Parlamentos nacionales serán informados de toda nueva iniciativa de la Comisión y si un tercio de los mismos estiman que se vulnera el principio de subsidiariedad,

la Comisión deberá reexaminar su propuesta. Nuevas disposiciones sobre democracia participativa y buena gobernanza han adquirido rango constitucional. El Tratado constitucional prevé nuevas obligaciones para las Instituciones europeas en relación a la consulta y participación de la sociedad civil y, en especial, de los agentes sociales; la transparencia; el acceso a los documentos y el respeto de los datos de carácter personal.

Instituciones

2004 aparece como un año de cambios institucionales con la renovación, en Junio y Noviembre respectivamente del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

Las elecciones al Parlamento Europeo tuvieron lugar del 10 al 13 de Junio. El principal elemento característico de las mismas fue la elevada abstención en toda la Unión (54,5%). En España, la votación tuvo lugar el 13 de Junio y acudió a votar el 45,94% del electorado. De los 54 eurodiputados asignados a España por el Tratado de Niza, en la VI legislatura (2004-2009), 25 pertenecen al PSOE, 24 al PP, 2 a Izquierda Unida, 2 a Galeusca y 1 a Europa de los Pueblos. En el ámbito europeo, el resultado de las elecciones dio la victoria al Partido Popular Europeo (PPE-DE), con 279 escaños, seguido del Partido Socialista Europeo (PSE), con 199. La sesión constitutiva del nuevo Parlamento Europeo tuvo lugar del 20 al 23 de Julio. En ella, los 732 diputados decidieron la composición de las comisiones parlamentarias y eligieron al español Josep Borrell (PSE) como Presidente del Parlamento Europeo, por un período de dos años y medio.

El hecho de que la fuerza política más votada en las elecciones europeas fuera el PPE-DE implicaba que la designación del nuevo Presidente de la Comisión Europea, por los veinticinco Jefes de Estado y/o de Gobierno, para el período 2004-2009, tenía que ser acorde con este resultado. En tal sentido, el Consejo Europeo extraordinario de 29 de junio, nombró por mayoría cualificada al hasta entonces Primer Ministro de Portugal, José Manuel Durao Barroso, como sucesor de Romano Prodi.

En el citado Consejo Europeo extraordinario, también se ratificó la continuidad, por cinco años, de Javier Solana como Secretario General del Consejo y Alto Representante para Política Exterior y Seguridad Común. A su vez, se adoptó una Declaración por la que, asimismo, será el futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y Vicepresidente de la Comisión Europea, en el supuesto de que el Tratado constitucional entre en vigor en 2007. En cuyo caso, el miembro español del Colegio de Comisarios, deberá abandonar, en ese momento, su cargo, habida cuenta de la imposibilidad de que un Estado miembro cuente con dos Comisarios a partir del 1 de noviembre de 2004.

La sesión plenaria constitutiva del Parlamento Europeo dio su visto bueno a la designación del próximo Presidente de la Comisión Europea. Con lo que el mismo inició la ronda de contactos con los Estados miembros con el fin de configurar la composición de la nueva Comisión Europea, a partir del 1 de noviembre de 2004 y hasta 2009. Proceso que culminó el 12 de agosto con el anun-

cio del reparto de carteras efectuado. Varios de los miembros elegidos por el Presidente designado suscitaron fuertes críticas. En especial, el italiano Rocco Buttiglione y la letona Ingrida Udre. Lo que llevó a un hecho sin precedentes: días antes de someter a votación del Pleno del Parlamento Europeo la elección del nuevo Colegio de Comisarios, el Presidente designado decidió, ante un posible rechazo, posponer la misma a fin de introducir los cambios necesarios que garantizaran su elección. Con lo que hubo que prorrogar el mandato de la Comisión existente y proceder finalmente a la votación de la nueva Comisión el 18 de noviembre, que entró en funciones el 22 de noviembre.

Cerrándose así, el ciclo de renovación de las Instituciones comunitarias iniciado con las elecciones europeas del mes de Junio, y que ha estado guiado por el Tratado de Niza, una vez que las disposiciones institucionales del mismo han entrado en vigor, a lo largo de 2004, dependiendo del calendario de renovación de cada Institución. Unas disposiciones institucionales que estarán vigentes hasta el 1 de Noviembre de 2009, para el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, y hasta 2014 para la Comisión Europea, en el supuesto de que el nuevo Tratado constitucional sea ratificado.

Política de Competencia

Siguiendo con el proceso de modernización del derecho de la competencia de la Unión Europea, el 20 de Enero, el Consejo aprobó un nuevo Reglamento de control de concentraciones (Reglamento (CE) nº 139/2004), que sustituye al vigente desde 1990.

Dicho Reglamento, junto al Reglamento (CE) nº 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado CE, que sustituyó al Reglamento 17/62, entraron en vigor el 1 de mayo, junto a un paquete de disposiciones adoptadas por la Comisión Europea, que culminan la histórica modernización de las normas y procedimientos en materia de competencia de la Unión Europea. Entre las disposiciones que se incluyen en este «paquete de modernización» adoptado por la Comisión Europea se pueden destacar las siguientes:

- El nuevo Reglamento de la Comisión sobre los procedimientos de aplicación de la normativa antimonopolio, el cual contiene normas detalladas sobre una serie de aspectos importantes de los procedimientos de la Comisión como audiencias, denuncias y acceso al expediente.
- Directrices sobre el concepto de efecto sobre el comercio, las cuales resumen la jurisprudencia comunitaria para servir de orientación a las autoridades de competencia y a las empresas.
- Comunicación sobre la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales, la cual tiene como finalidad servir de instrumento útil para los jueces nacionales al aplicar las reglas de competencia de la UE.

- Comunicación sobre orientaciones informales a las empresas, en la que se contempla la posibilidad de publicar cartas orientativas dirigidas a las empresas. Estas cartas se limitarán a aquellos casos en que se plantee una cuestión auténticamente novedosa relacionada con los artículos 81 ó 82 TCE.
- Comunicación sobre la tramitación de denuncias, en la que se explica la posibilidad de proporcionar a la Comisión información, por parte de ciudadanos y empresas, sobre el mercado de manera informal y los procedimientos aplicables a las denuncias formales.

Aparte de dichas disposiciones, destaca la adopción, en el ámbito de las ayudas estatales, del Reglamento (CE) nº 1/2004 de la Comisión, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos agrarios. La adopción del Reglamento (CE) nº 1860/2004 de la Comisión, en el que se definen las ayudas de minimis en los sectores agrario y pesquero. Y, en el ámbito de las exenciones por categoría, la adopción del Reglamento (CE) nº 772/2004 de la Comisión, relativo a los acuerdos de transferencia de tecnología y el Reglamento (CE) nº 463/2004 de la Comisión, que modifica el Reglamento (CE) nº 823/2000 relativo a las compañías de transporte marítimo de línea regular.

Fiscalidad

En materia fiscal y en el ámbito de los impuestos especiales, destaca la adopción del Reglamento (CE) nº 2073/2004, aprobado el 16 de Noviembre por el Consejo, en el que se establecen las normas y procedimientos de cooperación de las autoridades administrativas de los Estados miembros responsables de la aplicación de la legislación en la materia entre sí y con la Comisión Europea.

Asimismo, destaca la adopción de un conjunto de Directivas como la relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (Directiva 2003/113/CE, que modifica a la Directiva 90/435/CEE); la Directiva 2004/7/CE, que modifica la Sexta Directiva IVA en relación al procedimiento de adopción de medidas de inaplicación y a la atribución de competencias de ejecución a los Estados miembros; y la Directiva 2004/15/CE que tiene por objeto prorrogar por dos años la facultad de autorizar a los Estados miembros a aplicar tipos reducidos del IVA a servicios de gran intensidad de mano de obra, acompañada de la Decisión 2004/161/CE del Consejo, de 10 de Febrero, que tiene por objeto autorizar a nueve Estados miembros (entre ellos a España) a aplicar dichos tipos reducidos.

Y, en materia de fiscalidad del ahorro, destaca la adopción, el 19 de Julio, por parte del Consejo, de la Decisión 2004/587/CE, por la que se retrasa hasta el 1 de Julio de 2005 la fecha de aplicación de la Directiva 2003/48/CE a fin de adecuarla al calendario de ratificación del acuerdo suscrito por Suiza con la Comunidad en esta materia.

Medio Ambiente

El 10 de Marzo de 2004, entró en vigor la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que todas las disposiciones del Protocolo de Kioto, relacionadas con el seguimiento e información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, son de obligado cumplimiento en los Estados miembros. La nueva Decisión establece medidas concretas para controlar, informar y contabilizar las emisiones, que sustituyen y amplían a las contempladas en la anterior Decisión de 1993 sobre un mecanismo de control de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (Decisión 93/389/CEE), la cual sólo contemplaba los requisitos establecidos por la Cumbre Mundial sobre Cambio Climático de Río de Janeiro (1992).

En virtud del mecanismo relativo al comercio de emisiones de la Unión Europea, que se enmarca dentro de la Directiva 2003/87/CE sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, los Estados miembros han presentado sus Planes Nacionales de Asignación (PNA) a la Comisión Europea a lo largo de 2004. El Gobierno español remitió el PNA de España a la Comisión el 6 de Julio de 2004, que fue aprobado a finales del mes de Diciembre, a condición de que se efectuaran algunos cambios de carácter técnico. A finales de año, la Comisión Europea había concluido la evaluación de veintiún PNA, estando en fase de análisis los relativos a Italia, Grecia, Polonia y la República Checa.

Junto a las disposiciones relativas a la aplicación del Protocolo de Kioto, destaca la adopción del Reglamento (CE) nº 1682/2004 por el que se procede a la revisión del instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE); del Reglamento (CE) nº 648/2004 relativo a los detergentes; y del Reglamento (CE) nº 850/2004 sobre contaminantes orgánicos persistentes. Así como de la Directiva 2004/12/CE que revisa al alza los objetivos de la Directiva 94/62/CE sobre envases y residuos de envases para el 2008; y la Directiva 2004/3/CE que tiene por objeto ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 80/1268/CEE relativa a las emisiones de dióxido de carbono y al consumo de combustible a los vehículos industriales ligeros.

En relación a la etiqueta ecológica comunitaria, destaca la adopción de la Decisión 2004/214/CE que tiene por objeto ampliar el período de validez de los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta a los frigoríficos.

Contratación Pública

En relación a la normativa sobre contratos públicos, destaca la aprobación por parte del Parlamento Europeo y el Consejo, el 31 de marzo, de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, que tienen por objeto simplificar, clarificar y refundir las normas en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, por una parte, derogando la Directiva 93/38/CEE; y por otra parte, simplificar, clarificar y refundir las normas sobre contratación pública de obras, de suministro y de servicios, derogando las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE.

Agricultura

Continuando el proceso de reforma de la Política Agrícola Común (PAC), el 29 de Abril se adoptaron los Reglamentos (CE) n^{os} 864/2004 y 865/2004, mediante los que se extiende el principio de disociación de las ayudas a los sectores del algodón, al lúpulo, al aceite de oliva y al tabaco.

Destacar, asimismo, la aprobación del Reglamento (CE) n^o 797/2004 destinado a mejorar las condiciones de producción y de comercialización de los productos de la apicultura y del Reglamento (CE) n^o 1590/2004 por el que se instituye un programa comunitario para el período 2004-2006 destinado a completar y promover a escala europea el trabajo emprendido en los Estados miembros en materia de conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario.

Por último, destacar la publicación del Reglamento (CE) n^o 138/2004 que tiene por objeto establecer las cuentas económicas de la agricultura de la Comunidad (CEA).

Empleo y Política Social

En materia de empleo, destaca la adopción, el 4 de octubre, de la Decisión 2004/740/CE, que tiene por objeto mantener para el año 2004 las directrices para la política de empleo de los Estados miembros establecidas en 2003, acompañada de la Recomendación 2004/741/CE sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

En materia de seguridad social, destaca la adopción del Reglamento (CE) n^o 883/2004, de 29 de abril, que tiene por objeto la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social con el fin de eliminar los obstáculos a la libre circulación de personas. Y del Reglamento (CE) n^o 631/2004, de 31 de marzo, que tiene por objeto alinear los derechos de todas las categorías de asegurados con el fin de permitir a las personas interesadas acogerse al derecho a las prestaciones en especie que resulten necesarias desde el punto de vista médico durante una estancia temporal en otro Estado miembro.

En materia de seguridad e higiene en el trabajo, destaca la adopción de la Directiva 2004/37/CE que tiene por objeto codificar la Directiva 90/394/CEE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos o mutágenos; y la adopción de la Directiva 2004/40/CE que establece las disposiciones mínimas relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los campos electromagnéticos.

Salud y protección de los consumidores

En materia de salud, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 21 de Abril, el Reglamento (CE) n^o 851/2004 que tiene por objeto la creación del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades.

El 31 de marzo, adoptaron el Reglamento (CE) n° 726/2004 que tiene por objeto el establecimiento de procedimientos comunitarios para la autorización, el control y la farmacovigilancia en lo relativo a los medicamentos de uso humano y veterinario, y por el que se crea una Agencia Europea de Medicamentos. Asimismo, adoptaron tres Directivas (Directiva 2004/27/CE, Directiva 2004/28/CE y la Directiva 2004/24/CE) que tienen por objeto modificar las anteriores Directivas existentes, a fin de adaptarlas a los cambios técnicos y científicos, que establecían los códigos comunitarios sobre medicamentos de uso humano, medicamentos veterinarios y medicamentos tradicionales a base de plantas de uso humano, respectivamente.

En relación a las disposiciones relativas al control alimentario, destaca la adopción del Reglamento (CE) n° 852/2004 que tiene por objeto la refundición de la legislación comunitaria relativa a la higiene de los productos alimenticios; del Reglamento (CE) n° 853/2004 que tiene por objeto la refundición de la legislación comunitaria relativa a la higiene de los alimentos de origen animal; y del Reglamento (CE) n° 854/2004 que tiene por objeto la refundición de la legislación comunitaria relativa a los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano. Así como, del Reglamento (CE) n° 882/2004 que tiene por objeto mejorar la eficacia de los controles oficiales de los productos para el consumo humano y de los alimentos para animales.

En materia de protección de los consumidores, destaca la adopción de la Decisión 20/2004/CE que tiene por objeto establecer el marco general para la financiación de las acciones comunitarias de apoyo a la política de los consumidores para el período 2004-2007. Y del Reglamento (CE) n° 2006/2004 que establece el marco de la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores. Así como, la adopción de las Directivas 2004/9/CE y 2004/10/CE que tienen por objeto la codificación, respectivamente, de la Directiva 88/320/CEE relativa a las buenas prácticas de laboratorio y de la Directiva 87/18/CEE relativa al control de las mismas para las pruebas sobre sustancias químicas.

Espacio de libertad, seguridad y justicia

Siguiendo con la prioridad establecida durante el semestre de Presidencia española del Consejo en 2002 de lucha contra la inmigración clandestina y la instauración de una gestión común de las fronteras exteriores con el fin de acelerar la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, a lo largo de 2004 se han adoptado un conjunto de disposiciones de las que destacan: el Reglamento (CE) n° 377/2004 que tiene por objeto crear una red de funcionarios de enlace de inmigración y el Reglamento (CE) n° 491/2004 por el que se crea el programa Aeneas destinado a ayudar a terceros países a administrar sus flujos migratorios durante el período 2004-2008. Así como las Directivas, adoptadas el 29 de Abril, 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países víctimas de la trata de seres humanos o que hayan sido objeto de una ayuda a la inmigración ilegal; 2004/82/CE sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas; y 2004/83/CE

que establece normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional. Y la Directiva 2004/109/CE, adoptada el 25 de noviembre, que tiene por objeto conceder a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante cinco años en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea un estatuto comunitario de residente de larga duración. Así como de las Decisiones 2004/73/CE, de 29 de abril, que define las normas para la organización de vuelos conjuntos de expulsión de nacionales de terceros países y define las tareas específicas de las autoridades competentes de los Estados miembros; y 2004/512/CE, de 8 de Junio, que establece un nuevo Sistema de Información de Visados (VIS), con financiación comunitaria.

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2004

Eduard Roig Molés

El año 2004 ha sido, para el sistema de participación autonómica en asuntos europeos, el de la superación del bloqueo tradicional de las demandas de participación en las delegaciones españolas en el Consejo y sus grupos de trabajo, con la conclusión de los Acuerdos de la Conferencia de diciembre que constituyen el objeto fundamental de este comentario.

Ciertamente, las elecciones generales de marzo se planteaban ya desde inicios de la pasada legislatura como el momento clave para recuperar las negociaciones sobre este aspecto, rotundamente cerrado por el Gobierno del Partido Popular desde finales de 2001, y por lo tanto susceptible de reapertura sólo a partir de algún cambio en la configuración de la mayoría gubernamental en el Congreso de los Diputados. Los resultados de las elecciones y el acceso al gobierno del PSOE, que en los últimos años había defendido la participación autonómica en el Consejo, tanto en su grupo parlamentario en el Congreso como en las Comunidades en que gobernaba y en el propio programa electoral, hacían pensar en una inmediata reactivación del proceso de negociación en el seno de la Conferencia con este objetivo.

Aun así, la rapidez en la reapertura de las negociaciones y, sobre todo, en la conclusión de los Acuerdos, así como su amplitud e intensidad no dejan de ser sorprendentes, y reveladores del extraordinario peso del Gobierno del Estado en un órgano en principio conjunto de Estado y Comunidades Autónomas. En efecto, ningún cambio ha tenido lugar en la composición de la Conferencia al margen del derivado del Gobierno del Estado. La mayor parte de Comunidades siguen estando gobernadas por el Partido Popular, y debe recordarse que en numerosas ocasiones ha sido precisamente la oposición de algunas de las Comunidades, o por lo menos su abstención, lo que ha llevado al fracaso de las negociaciones en este sentido, siendo el caso más destacado el de la posición común sobre la Conferencia Intergubernamental de 2004 en diciembre del año 2001, muy vinculado por otra parte con el proceso de participación en el Consejo. Sin embargo, ello no ha sido óbice en absoluto para que el acuerdo sobre la participación en el Consejo se haya alcanzado ahora rápidamente y además sobre la base fundamental de las propuestas del propio Gobierno del Estado, lo que ilustra suficientemente sobre el carácter esencialmente vertical, y dependiente de la posición del Estado, de una Conferencia que sobre el papel debería funcionar también, y fundamentalmente, a partir del impulso y posiciones propias de las Comunidades en ella reunidas.

La nueva dinámica de la Conferencia resulta clara con la simple observación del número de reuniones a lo largo del año, y a pesar del paréntesis electoral: así si el Pleno se ha reunido sólo en dos ocasiones, el órgano de segundo nivel, la

Comisión de Coordinadores, lo ha hecho seis veces, cinco de las cuales en el segundo semestre del año, dedicado casi en exclusiva a la preparación de los citados Acuerdos de diciembre. Al margen ahora de una posterior consideración más detenida del proceso negociador, interesa destacar de nuevo la importancia del trabajo del segundo nivel de la Conferencia, aspecto al que nos hemos referido en diversos *Informes* en relación con el resto de conferencias sectoriales y su funcionalidad para la participación ascendente en asuntos europeos: de nuevo la clave a este respecto no debe buscarse sólo en la situación política entre los gobiernos participantes, sino también en la dedicación y discusión detallada en los segundos niveles, naturalmente a partir de un acuerdo político fundamental en este caso.

Por otro lado, y al margen ahora de los Acuerdos, el año 2004 ha visto las primeras concreciones en propuestas redactadas de los proyectos de reforma estatutaria que en el *Informe 2003* se planteaban. De este modo el debate sobre la relación entre estatutos y regulaciones y formas generales de participación empieza a plantearse, en el contexto también de las propuestas de reforma constitucional o de reforma del sistema general de relaciones a partir de la Conferencia de Presidentes. A estos ámbitos, que hasta ahora no han sido objeto de atención por parte de la Conferencia para asuntos europeos pero que obviamente afectan a su posición y su trabajo, se dedicará una reflexión final.

El seguimiento del proceso de adopción de la Constitución Europea, ¿y su desarrollo?

Junto a la negociación de los Acuerdos de participación en la delegación española, la Conferencia ha continuado con sus labores de seguimiento del proceso de discusión del proyecto de Constitución Europea en la CIG reabierta tras el fracaso final del año 2003 y hasta la firma del Tratado en octubre de 2004. Los términos de esta tarea han sido sin embargo modestos, manteniéndose los instrumentos y dinámicas señalados en el *Informe 2003*: así, las dos reuniones del Grupo de trabajo correspondiente han tenido por objeto fundamentalmente la recepción de información (por otro lado amplia y adecuadamente valorativa) respecto de las negociaciones que el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Presidencia del Gobierno llevaban a cabo, sin que ni la naturaleza de los temas objeto de discusión en la CIG ni el propio interés de las Comunidades Autónomas transformara estas sesiones en un ejercicio de integración de prioridades autonómicas en la posición estatal. Al margen de esta afirmación, debe quedar la cuestión del tratamiento específico de algunas Comunidades en la futura Constitución, en torno fundamentalmente a la noción de regiones ultraperiféricas (art. 424 de la Constitución), aspecto en el que, como es tradición en este ámbito, la posición de la Comunidad Canaria ha sido especialmente reforzada por parte del Gobierno en las negociaciones de la CIG, a la vez que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla mostraban su especial interés en el mantenimiento de su régimen comunitario específico, contenido ahora en las disposiciones del Acta de Adhesión de España que se han mantenido en los anexos a la Constitución Europea.

En cambio, en la segunda parte del año, ha tomado fuerza un proceso paralelo pero específico referido a la consideración por parte del texto constitucional y

las instituciones europeas de la cuestión del régimen lingüístico en la propia Unión. La demanda de consideración específica de las lenguas oficiales españolas ha sido un aspecto tradicional de las reivindicaciones de algunas Comunidades, que a lo largo de 2005 ha encontrado por vez primera resonancia en la posición del Gobierno del Estado. En este sentido deben diferenciarse dos extremos distintos:

- por un lado, la traducción del texto constitucional a las diversas lenguas oficiales españolas y su valor. En este aspecto, el Estado ha hecho llegar a las instituciones europeas una traducción de la Constitución a las diversas lenguas oficiales en distintas Comunidades Autónomas, haciendo uso de la disposición introducida también a iniciativa de España en el párrafo 2º del art. IV-448 de la Constitución, que prevé la posibilidad de traducción del texto a otras lenguas oficiales en los Estados miembros, aspecto que la Declaración aneja al Tratado Constitucional n. 29 destaca como instrumento de impulso de la diversidad lingüística. Este aspecto fue objeto de una considerable polémica entre los Gobiernos de la Comunidad Valenciana y de la Generalidad de Cataluña en torno al texto valenciano que fue reconocido como propio por la Generalidad catalana, aspecto que sin embargo no ha sido objeto de discusión por la Conferencia ni el Grupo de trabajo al que inmediatamente se hace referencia, y que se trata en los capítulos correspondientes a ambas Comunidades de este *Informe*;
- por otro, el régimen de estos idiomas en el funcionamiento de las instituciones comunitarias. A este respecto se constituyó bajo la presidencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y con participación del Ministerio para Administraciones Públicas y las Comunidades con lengua propia un Grupo de trabajo en el que debían realizarse propuestas en este sentido. La tradicional complejidad de la cuestión lingüística en España (y en especial en los conflictos entre la Comunidad Valenciana y Cataluña, por otra parte últimamente exacerbados como puede verse en las valoraciones correspondientes a ambas Comunidades en este mismo *Informe*) se añadía ahora a la también espinosa cuestión del régimen lingüístico en las instituciones europeas tras la ampliación y la discusión en torno a las lenguas de trabajo y la posición del castellano al respecto. De este modo, y tras arduas discusiones en el Grupo, el Gobierno asumió la presentación a las instituciones europeas y especialmente al resto de los Gobiernos de los Estados miembros en diciembre de 2004 de un «memorandum lingüístico» que concretaba las reivindicaciones españolas sobre modificación del Reglamento de régimen lingüístico comunitario (vid. el texto recogido en [http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/constitucioneeuropea2/documentos/Memorandum-LenguasCCAA-10%BA\(DEFINITIVO\)-ES](http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/constitucioneeuropea2/documentos/Memorandum-LenguasCCAA-10%BA(DEFINITIVO)-ES)) en torno a las ideas de posibilitar el uso por parte de los ciudadanos de cualquiera de estas lenguas en su relación con la Unión (excepto las funciones jurisdiccionales del TJCE), así como en las sesiones del Parlamento y el Consejo siempre que, en estos casos, exista una solicitud con antelación razonable. En tales casos se debería proceder a la traducción (interpretación pasiva en referencia a la intervención en sesiones de Parlamento y Consejo) de las lenguas, sufragando España los gastos correspondientes. Igualmente se propone la publicación

en estas lenguas de los actos aprobados por el procedimiento de codecisión, y la inclusión de las lenguas en el programa Lengua de la propia Unión.

En cambio, la cuestión de los eventuales desarrollos de los preceptos de la Constitución Europea que pueden ser de interés para el sistema autonómico no ha encontrado hasta ahora atención en el seno de la Conferencia. En especial no se ha planteado el desarrollo de los mecanismos de «alerta rápida» y de acceso al Tribunal de Justicia, en los que, con diverso grado, puede derivarse del texto constitucional europeo una remisión a los sistemas internos para una adecuada consideración de las regiones de acuerdo con sus propios ordenamientos constitucionales.

En cuanto a la posibilidad de intervención de los parlamentos regionales en el sistema de «alerta rápida» por vulneración del principio de subsidiariedad previsto en el protocolo referidos a este principio (art. 6 del Protocolo n. 2 sobre subsidiariedad, según el cual «Incumbirá a cada Parlamento Nacional [...] consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas»), ya desde las propuestas iniciales del nuevo Gobierno socialista, se destacó la naturaleza parlamentaria del proceso, y por lo tanto su necesario desarrollo al margen de la Conferencia y a través de los canales de cooperación parlamentaria entre las Cortes Generales (y esencialmente, se apunta, el Senado) y las Asambleas autonómicas. En este sentido los movimientos de cooperación interparlamentaria de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos, y en especial la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos, parece que deberán asumir en el futuro el protagonismo a este respecto. Sin embargo algunos documentos iniciales del Gobierno sí aceptaban actuar impulsando desde el Gobierno la adecuada consideración de las propuestas autonómicas en el Senado a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, sin que hasta hoy se haya abordado iniciativa alguna al respecto, a falta entre otras condiciones, de la aprobación de la Constitución.

En el ámbito de la actuación autonómica ante el Tribunal de Justicia, en cambio, la necesidad de alterar los términos del actual Acuerdo de 1997 resulta menos clara a partir del texto de la Constitución Europea. En efecto, la Convención rechazó claramente las posibilidades de actuación directa de las regiones con competencias legislativas (al margen ahora de la conocida y polémica cuestión de su legitimación general como personas jurídicas interesadas), negando la legitimación directa ante el TJCE incluso a los parlamentos nacionales, a los que se remite al uso (más o menos preceptivo, pues la dicción no es clara) de la legitimación de sus correspondientes gobiernos. En este ámbito de nuevo las propuestas iniciales del Gobierno en la Conferencia para Asuntos Europeos apuntaban a la posibilidad de desarrollar un mecanismo de intervención del Senado (y la Comisión General de CCAA sobre todo) que pudiera hacer útil la vía parlamentaria para las Comunidades Autónomas. De nuevo sin embargo esta oferta gubernamental no ha sido desarrollada ni las Comunidades parecen haber mostrado mayor interés en ella, a pesar de los déficits del actual Acuerdo de participación en el TJCE a los que se ha hecho referencia en otros *Informes*, y a pesar también de la preocupación por la legitimación autonómica ante el TJCE que puede detectarse en algunas de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía a las que nos referiremos al finalizar este trabajo.

El diseño del sistema de participación: los Acuerdos sobre participación autonómica en las delegaciones españolas

Por el contrario, y como se avanzaba inicialmente, la Conferencia sí ha desarrollado una muy intensa actividad de avance en la configuración del sistema de participación autonómica en asuntos europeos. Así en la reunión de 9 de diciembre de 2004 se alcanzaban dos Acuerdos que venían a dar respuesta a la tradicional reivindicación de algunas Comunidades de presencia en las delegaciones españolas en el Consejo de la Unión y en sus órganos de preparación. Tras el proceso de redacción definitiva y firma por las diversas Comunidades, desarrollado en las primeras semanas de 2005, los Acuerdos deben ahora ser publicados en el Boletín Oficial del Estado, reivindicación tradicionalmente desofida en este ámbito que, en cambio, parece no encontrar obstáculos relevantes en esta ocasión ante la importancia generalmente reconocida de los acuerdos, su firma formal y, sobre todo, la necesidad de su divulgación y desarrollo por parte de las diversas Conferencias Sectoriales y, por lo tanto, de los diversos Ministerios. Debe pues esperarse que no se repita la situación de la que se dejaba constancia en el *Informe 2003* para el Acuerdo referido a la participación en los Comités de la Comisión.

La negociación de los Acuerdos

El compromiso de la apertura de posibilidades de participación autonómica en las delegaciones españolas en el Consejo arranca, de modo muy abierto, del propio debate de investidura del Presidente del Gobierno (DSCG, Pleno, VIII Leg., n. 2, p. 19 y 45 entre otras, o n. 3, p. 118), e incluso de las propuestas asumidas por su partido durante la anterior legislatura. Sin embargo, la concreción del alcance y las formas de esa participación ha sido el resultado de un proceso marcado a la vez por la negociación en el seno de la Conferencia y por algunas experiencias prácticas realizadas de modo simultáneo, esencialmente en el ámbito de la agricultura y la pesca. Es la conjunción entre ambos procesos, y el funcionamiento de esas prácticas informales sobre todo, lo que explica probablemente la intensidad de las vías abiertas desde un primer momento, descartando aproximaciones más tímidas que apuntaban tan sólo a la transformación de la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente o a una limitación estricta a la presencia en el Consejo y no en sus órganos de preparación.

En efecto, hasta la integración informal del Consejero de Agricultura de Castilla-León en la delegación española en el Consejo que debía tratar la reforma de la OCM del azúcar (que tuvo lugar el 22 de noviembre de 2004, tras un proceso de concertación informal de las comunidades interesadas el anterior día 18), la cuestión de la configuración de las formas e intensidades de la participación estaba todavía abierta a concreciones de «baja intensidad», a favor de las cuales se aducía esencialmente la necesidad de mantener una efectiva coordinación de la participación española a través de la Representación Permanente en Bruselas. Sin embargo la valoración positiva de la experiencia tanto por parte del Ministerio como de la Comunidad participante (gobernada por el partido de la oposición, tradicionalmente opuesto a los mecanismos de participación en el Consejo), así como la relevancia que en esta experiencia se reconoció a la necesidad de partici-

pación de los responsables de segundo y tercer nivel en el Grupo de trabajo correspondiente, pusieron de manifiesto la conveniencia y la falta de obstáculos para desarrollar plenamente el procedimiento de participación en este ámbito, y reforzaron la aproximación que ya en los meses anteriores había plasmado el Ministerio para Administraciones Públicas en una propuesta formalizada de Acuerdo sobre la que girarían las posteriores negociaciones. La posterior integración del Consejero gallego de pesca, de nuevo informalmente y sin discusión en la Conferencia y ya posterior al Acuerdo (21 y 22 de diciembre), no hizo sino confirmar estos aspectos.

En este sentido, debe destacarse de nuevo el papel impulsor desarrollado por el propio Gobierno del Estado, en la medida en que ha elaborado por sí mismo una propuesta (que ciertamente parte de las realizadas en años anteriores por diversas Comunidades) que además ha canalizado el posterior debate con la presentación de propuestas por parte de diversas Comunidades (así, Galicia, Cataluña, Andalucía, Canarias, Extremadura, o Asturias), entre las que quizás deba destacarse la presentada por Galicia por su carácter de aglutinadora de las Comunidades gobernadas por el Partido Popular. Lo cierto es que la cercanía de fondo entre las diversas propuestas, y el trabajo previo desarrollado durante los últimos años en relación con proyectos finalmente rechazados, ha facilitado que la propia Comisión de Coordinadores, sin necesidad de delegar en Grupo de Trabajo alguno, haya conseguido llegar al acuerdo final en su reunión de primero de diciembre que debía elevarse después al Pleno de nueve de diciembre.

Participación general y vías específicas

A diferencia de lo que ocurría el pasado año con el Acuerdo de participación en los Comités de la Comisión, en este caso todas las Comunidades han tomado parte en el Acuerdo (y en su discusión, al producirse ésta en la Comisión de Coordinadores y no en un Grupo de trabajo *ad hoc*), de modo que el nuevo sistema integra incluso a la Comunidad de Navarra, que como se explicaba en el *Informe 2003* había hecho valer, para el Acuerdo referido a la participación en Comités de la Comisión, las previsiones específicas de la LORAFNA que a su entender exigían una vía bilateral de participación. Ciertamente los Acuerdos ahora concluidos se refieren expresamente a la existencia de vías bilaterales subsistentes de participación (como por otra parte viene siendo tradicional en este ámbito), aspecto especialmente defendido por Canarias en razón de su estatuto especial en el derecho comunitario, a la que ahora se han sumado las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que son objeto también de atención específica en ese ámbito. En efecto, ambos Acuerdos incluyen un apartado específico de «Reglas especiales», según el cual «lo establecido en el presente Acuerdo será de aplicación sin perjuicio de las especialidades que se establezcan como consecuencia de la existencia del régimen de integración específico de Canarias, así como del régimen comunitario especial de Ceuta y Melilla».

Mayor interés tiene, a la vista de la particular situación de Navarra a la que acaba de hacerse mención, la siguiente de esas reglas especiales que dispone que «la participación objeto del presente Acuerdo lo es sin perjuicio de los regíme-

nes e instrumentos bilaterales existentes o que pudieran existir con algunas Comunidades Autónomas para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten en exclusiva a dichas Comunidades o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica y foral». Se confirma de este modo la aproximación adoptada ya en anteriores ocasiones no solo de hacer compatible la existencia de un sistema general con supuestos de participación específica, sino sobre todo de que sólo el efectivo funcionamiento del sistema general da sentido y permite la eficacia fluida de los mecanismos bilaterales. La experiencia poco interesante hasta hoy de las Comisiones bilaterales apunta claramente en esta misma línea, que la entrada en vigor del nuevo Acuerdo debería hacer efectiva. El precepto reproducido en cualquier caso parece haber conseguido su finalidad de permitir la firma general del Acuerdo por todas las Comunidades, independientemente de sus pretensiones de relación bilateral específica, a la vez que reconduce estas últimas a la afectación exclusiva o a los supuestos tradicionales de diferenciación «autonómica y foral», fórmula probablemente decisiva para la integración de Navarra en el Acuerdo.

El Acuerdo sobre la participación en el Consejo

El Acuerdo se presenta como la culminación del procedimiento de participación autonómica en asuntos europeos, reconociendo a la vez su «alto valor simbólico», en expresión del preámbulo, y la importancia de conseguir una real efectividad de la participación en el procedimiento decisorio comunitario.

A) Las formaciones del Consejo afectadas y los asuntos de participación autonómica: competencia e interés.

La fórmula escogida, a partir del funcionamiento de las experiencias comparadas (y en este concreto sentido con especial atención al sistema de participación directa hasta el momento más efectivo, el belga), se centra en la determinación de cuatro formaciones del Consejo como aquellas que concentran la mayor parte de asuntos de interés y competencia autonómica: Agricultura y Pesca (1), Medio Ambiente (2), Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (3) y Educación, Juventud y Cultura (4). El procedimiento de participación en el Consejo se proyectará pues fundamentalmente sobre estos ámbitos, sin perjuicio de su posible ampliación posterior a otros Consejos o de la previsión concreta en cualquier momento de otros foros de presencia a iniciativa y demanda de la Representación Permanente, como se verá al tratar del Acuerdo referido a la participación de las CCAA en su seno.

Ciertamente esta determinación puede dejar fuera algún ámbito de interés o de competencia autonómica, en el que además podría defenderse que los principios constitucionales y el sistema de distribución competencial exigen la presencia de las Comunidades Autónomas en la Delegación (algunos asuntos discutidos en el Consejo de Mercado Interior, o en Transportes, por ejemplo); sin embargo la cláusula de apertura a la posibilidad de ampliar la presencia a otros supuestos *ad hoc* (o a través de una ya prevista revisión del sistema tras su primer año de funcionamiento) y el carácter fundacional del Acuerdo justifican

suficientemente la opción tomada, que permite por otro lado desarrollar más sistemáticamente las posibilidades de la participación y crear así una dinámica general de presencia (y por lo tanto de progresiva integración en la dinámica política europea) en grandes sectores materiales que no podría alcanzarse en ámbitos en los que la intervención autonómica no se extiende al conjunto de la materia.

La participación sin embargo no se extiende necesariamente a todos los asuntos discutidos en el seno de esos Consejos, sino a las propuestas y aspectos del orden del día que se refieran a asuntos de competencia interna autonómica. La competencia se configura así como el elemento que fundamenta la presencia y posición de los representantes autonómicos, aunque el propio preámbulo del Acuerdo introduce una significativa matización referida a una aplicación «práctica con un criterio de flexibilidad, de forma que sean decisivos el grado de interés de las propias Comunidades Autónomas y la prioridad que éstas otorguen a los asuntos». En este sentido se recoge la preocupación de las propuestas autonómicas (en especial la gallega) por una aplicación en exceso estricta, e incluso judicializada, de las reglas (por otro lado muy complejas y polémicas) de reparto competencial. Se introduce así de hecho la noción del interés, cuyo ámbito de aplicación debe encontrarse preferentemente en el ámbito de la participación interna, pero que en determinados casos debe poder justificar una presencia externa que, como se verá, se concibe siempre con un carácter integrado en la delegación española y sometido al criterio y decisión del jefe de tal delegación.

Las reglas que acaban de citarse centran pues la determinación de la existencia de la participación en cada una de las propuestas en discusión en el ámbito comunitario. A estos efectos el Acuerdo se remite a la expresión de interés por parte de las Comunidades Autónomas tomando como referencia el programa semestral de la correspondiente Presidencia del Consejo, de modo que la participación puede extenderse a las fases previas a la discusión en el Consejo, aspecto que resultaría excesivamente limitado si se hubiera tomado en cuenta el simple orden del día del Consejo. Esta regla sin embargo deberá también interpretarse con la adecuada flexibilidad para poder también integrar la consideración de otros documentos relevantes, como el Programa de trabajo aprobado anualmente pro la Comisión (que en buena parte predetermina la agenda de la Presidencia) o el surgimiento de aspectos nuevos en los propios grupos de trabajo a los que asistan las Comunidades Autónomas y sobre los que puedan hacer valer igualmente la existencia de competencias propias.

B) El protagonismo de las Conferencias Sectoriales y la designación del representante autonómico.

Tanto la determinación del interés por participar como el conjunto de las posibilidades subsiguientes se remiten entonces a la Conferencia Sectorial correspondiente, siguiendo en este aspecto la dinámica del Acuerdo de Participación Interna de 1994 y el carácter detallado y sectorializado de las propuestas comunitarias y, por consiguiente, de su valoración por las autoridades internas.

Sin embargo esta opción, precisamente a la luz de lo ocurrido en referencia al procedimiento interno de participación, despierta algunas necesarias cautelas, y resulta el aspecto de más clara divergencia con algunas de las propuestas autonómicas existentes: éstas habían optado por un modelo centralizado en la propia

Conferencia para Asuntos Europeos, con la necesaria asociación de las Conferencias Sectoriales afectadas: así en la propuesta presentada por el Gobierno de la Xunta de Galicia, por ejemplo, la decisión de participar se tomaba por la propia Conferencia (su Comisión de Coordinadores a partir de los programas de trabajo de la Comisión y la Presidencia del Consejo) que inmediatamente ponía en marcha un Grupo de Trabajo *ad hoc* dependiente de sí misma pero integrado también por los técnicos correspondientes designados por las conferencias sectoriales, siempre de las Comunidades interesadas en ese concreto proyecto. Era la propia Conferencia para Asuntos Europeos quien determinaba el nacimiento del procedimiento y controlaba su realidad a través de esos Grupos de Trabajo, sectorialmente participados, que definían las características sucesivas de la participación y su contenido. El modelo así propuesto responde a las discusiones tradicionales proyectadas sobre el procedimiento interno de participación, a las que se ha hecho referencia en otros *Informes*, que ante la dificultad de conocer e impulsar efectivamente la participación sectorial optaban por un papel coordinador mucho más intenso de la Conferencia. De hecho, la adopción de este modelo hubiera significado a corto plazo la correspondiente transformación del procedimiento interno, pues, como se verá, si algo resulta claro en la actualidad es que la participación externa debe convertirse en el impulso y elemento determinante del procedimiento interno de participación que hasta hoy no ha terminado de despegar.

La opción finalmente asumida, en cambio, ha sido la del mantenimiento de esa aproximación fundamentalmente sectorial, por coherencia con el procedimiento interno de participación, inalterado formalmente, y también por la dificultad de introducir en el sistema español de relaciones intergubernamentales, tradicionalmente basado en una muy acentuada sectorialidad, una aproximación más concentrada o incluso más estrictamente coordinada desde una Conferencia, la de asuntos europeos, que por lo demás sólo difícilmente puede imponerse a sus homólogos sectoriales. De este modo el principal escollo del nuevo Acuerdo está, como hasta ahora, en el desarrollo y funcionamiento en las Conferencias Sectoriales. Sin embargo algunos elementos hacen pensar en que en este caso ese funcionamiento es más probable: en primer lugar la claridad de la opción política del Gobierno del Estado favorable a este desarrollo; en segundo lugar el interés de las Comunidades Autónomas (y de sus Consejeros) por activar una posibilidad de alto contenido político y «visualizable» públicamente (a diferencia del carácter extraordinariamente técnico y opaco de la participación interna); y finalmente la función motora de las instancias europeas: las propiamente dichas instituciones comunitarias con sus programas y órdenes del día, y la Representación Permanente española, órgano coordinador, también, de la presencia autonómica y que a través del segundo de los Acuerdos se convierte también en un centro de presencia autonómica en sí misma.

La determinación de la Conferencia Sectorial correspondiente plantea sin embargo algunos problemas a partir de la disparidad de criterios de formación entre los Consejos comunitarios y las conferencias sectoriales: así si el Consejo de Medio Ambiente puede fácilmente remitirse sin más a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el resto de casos exige unas correspondencias más complejas, determinadas por el propio Acuerdo de diciembre en su apartado 3.1: así

dentro de los asuntos tratados por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores deben distinguirse los asuntos correspondientes a las Conferencias Sectoriales de Asuntos Laborales (empleo y política social), de asuntos sociales (asuntos sociales), de Consumo (consumo) o al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (sanidad); dentro de los asuntos del Consejo de Agricultura y Pesca deberá distinguirse entre ambas Conferencias Sectoriales (Agricultura y desarrollo rural por un lado y pesca marítima por otro), y en cuanto al Consejo de Educación, Juventud y Cultura son de nuevo tres las Conferencias Sectoriales afectadas: educación, cultura y asuntos sociales (para el ámbito de juventud). La posibilidad de delegaciones compuestas por personas que sólo asisten a parte del Consejo correspondiente y son sustituidas en relación a otros temas por otros nuevos asistentes permite sin excesivas dificultades el funcionamiento de este modelo, que combinará por lo tanto (a nivel de Consejeros, luego deberá abordarse la cuestión del nivel técnico) la designación de un representante por Conferencia Sectorial (para todo su abanico de temas), su actuación en referencia en cambio a propuestas concretas en el orden del día correspondiente, y la posible presencia de más de un representante autonómico cuando el mismo Consejo trate temas correspondientes a dos o más Conferencias Sectoriales. La innegable complejidad del mecanismo sobre el papel en cambio puede deparar menos problemas en la práctica ante la definición de las «submaterias» por parte de las propias iniciativas comunitarias, en función de sus criterios de clasificación y de las correspondientes direcciones generales (o Comisarios) de origen en la Comisión.

La forma de designación de representantes por cada Conferencia Sectorial, por fin, se deja a criterio de cada una de ellas, pero siempre respetando un triple principio:

- por un lado la rotación entre Comunidades, sin más precisión. Debe tenerse en cuenta sin embargo, que la rotación puede predicarse de todo el sistema, de manera que no se trata necesariamente de que todas las Comunidades asuman consecutivamente la representación en cada Conferencia sectorial, sino de que en conjunto todas ellas asuman representación y en cada sector se produzcan variaciones periódicas del Consejero y Comunidad representante. A este principio general de rotación pensado para el nivel político de representación, deben añadirse algunas consideraciones específicas para el nivel técnico, al que nos referiremos más adelante;
- por otro se busca una estabilidad mínima en la representación, de modo que el representante (y muy especialmente, como veremos, sus técnicos) pueda desarrollar la necesaria integración en la dinámica negociadora del correspondiente Consejo. Debe destacarse la importancia de este aspecto, de «socialización» de los representantes autonómicos, para el que el Acuerdo fija un mínimo (alterable pues por las Conferencias Sectoriales, lo que sería deseable) de permanencia semestral. Sin embargo, en algunos ámbitos como agricultura las primeras aplicaciones prácticas del Acuerdo parecen apuntar a representantes distintos para cada (sub-)ámbito material en función de los intereses de las concretas Comunidades, aspecto que analizaremos de nuevo al referirnos al ámbito técnico de participación;

—finalmente, y aunque el Acuerdo no haga referencia al mismo, es éste un ámbito en el que el interés de cada concreta Comunidad y su capacidad administrativa deben ser decisivos. Como ha ocurrido ya en los procesos de designación de representantes autonómicos en el ámbito de los Comités de la Comisión (vid. el *Informe 2003* por ejemplo), las Comunidades deben ser capaces de evitar repartos excesivamente igualitarios y prestar atención tanto a sus capacidades administrativas (obviamente distintas) como a sus aspectos de interés más relevante. La dificultad de precisar estos aspectos en un Acuerdo general hace que pueda asumirse sin problemas su remisión a la práctica de las Conferencias, más cuando en otras ocasiones hasta hoy, este aspecto no sólo no ha deparado problemas importantes sino que se ha visto fluidamente solucionado por el consenso entre las Comunidades.

C) Funciones y posición del representante autonómico: participación directa y participación interna: la posición común de las Comunidades Autónomas y el proceso de concertación interna.

La posición del representante así designado es probablemente el aspecto central del Acuerdo, o por lo menos aquél sobre el que se proyectan la mayor parte de «principios» que, en su apartado 1.2, presiden el Acuerdo: unicidad de la representación española, unidad de acción exterior, mantenimiento y facilitación de la capacidad de propuesta y reacción de España en el sistema decisorio comunitario, lealtad y mutua confianza intergubernamentales, corresponsabilidad en el logro del mayor grado de eficacia posible, representación conjunta autonómica y responsabilidad final del Estado en el resultado de las negociaciones.

De estos principios, y en especial del énfasis en la unidad de la representación española a la que se acaban reconduciendo la mayor parte de los principios citados, se desprende sin problemas el estatuto del representante autonómico en la delegación española. Se trata ante todo de un miembro de pleno derecho de dicha delegación, y por lo tanto receptor de toda la información vinculada a sus aspectos de actuación y presente desde luego en las negociaciones (con la excepción de aquéllas que la Presidencia del Consejo decida configurar como restringidas a un solo miembro por Delegación). Pero también, y por esa misma razón, se trata de alguien integrado en la Delegación bajo la dirección del representante estatal que preside la Delegación en cada caso, a quien corresponde finalmente la determinación de la posición española en cualquier ámbito (aunque de acuerdo con las reglas del Acuerdo de participación interna). No se prevé por lo tanto la posibilidad, presente en otros sistemas (si bien normalmente no en una primera fase y en muy pocas ocasiones efectiva) de la dirección de la delegación (o por lo menos de la discusión y voto en aquellos aspectos de competencia autonómica) por el representante autonómico. Por lo tanto sus funciones fundamentales estarán en la directa información de las discusiones comunitarias, en el asesoramiento de ese jefe de la delegación y también, aunque no se haya expresado así en el Acuerdo, en su control en referencia al respeto de los intereses y posiciones autonómicas en la materia.

Pero el Acuerdo prevé también que en determinados casos el representante autonómico pueda intervenir en las negociaciones: en efecto, el apartado 5.3 permite tal eventualidad condicionándola a la existencia previa de una posición

común autonómica, además de a la autorización del jefe de la delegación: «El representante autonómico podrá solicitar el uso de la palabra al jefe de delegación si se están debatiendo cuestiones que afectan a competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que expresar. En este supuesto, el jefe de delegación le cederá el uso de la palabra siempre que lo estime oportuno para la mejor defensa de los intereses españoles.» Este precepto plantea la cuestión de si resulta necesaria una previa posición común autonómica, adoptada formalmente en la correspondiente Conferencia Sectorial, ha alcanzado en ningún caso una posición común formal de este tipo, y aun contando con que la puesta en marcha del procedimiento de participación en las delegaciones españolas pueda impulsar también el procedimiento interno y la consiguiente adopción formal de posiciones comunes, puede parecer excesivamente restrictivo limitar la mera intervención (recuérdese que la votación corresponde al jefe de delegación) a la previa existencia de posición común formalizada. Los posteriores mecanismos de control por parte del resto de Consejeros autonómicos en la correspondiente Conferencia Sectorial deberían bastar para garantizar un comportamiento leal del representante; y desde luego, como se verá más adelante, esa exigencia resulta de imposible aplicación en el ámbito de los grupos de trabajo, que actúan antes de la formalización definitiva de la posición nacional. Sin embargo, debe reconocerse que la falta de una dinámica asumida de representación conjunta y de confianza interautonómica puede justificar una comprensión más estricta del precepto reproducido, cuya aplicación sin embargo deberá dejarse al margen razonable de cada caso y cada delegación.

En cualquier caso, el precepto concreta el principio antes citado de la representación conjunta, que se constituye en el núcleo de la posición del representante autonómico. No sólo por su vinculación a esa voluntad conjunta, expresada de modo más o menos formalizado; sino también, y muy especialmente, porque el Acuerdo atribuye a ese representante autonómico un papel fundamental en la discusión y adopción de esa posición conjunta, abriendo así la puerta a una transformación del procedimiento interno de participación tal como fue diseñado por el Acuerdo de 1994. En efecto, el apdo. 4.1 del Acuerdo afirma que el representante autonómico «asumirá la concertación con la Administración del Estado de tales asuntos [los de interés participativo autonómico] y del tratamiento que deban tener según lo establecido en el punto tercero del Acuerdo de Participación Interna de 1994», punto tercero que se refiere a la formación de la posición común autonómica. De modo aun más claro, el apdo. 3.3. afirma que «el representante autonómico asumirá, por parte de las Comunidades Autónomas, la coordinación del proceso previo a la incorporación a la delegación española y la concertación con la Administración del Estado». De este modo se asume expresamente que el representante autonómico debe desempeñar una función fundamental de impulso y coordinación del propio proceso interno de participación, cuyo fracaso obedece entre otras causas, se afirmaba en *Informes* anteriores, a la falta de ese impulso desde las propias Comunidades Autónomas. Pero además se le atribuye la función de concertar la posición autonómica con la estatal, lo que presupone un momento distinto de determinación de cada una de ellas, y lleva casi ineludiblemente a la asunción de un procedimiento en dos fases: una primera de exclusiva concertación horizontal, y una segunda y distinta de concer-

tación de la previa posición conjunta con el Estado, lo que desde luego no se corresponde (pese a resultar mucho más efectivo) con la tradición española de la discusión global y sin distinciones en el seno de la Conferencia Sectorial entre todas las Comunidades y el Estado simultáneamente. Y además se encarga el segundo momento de concertación con el Estado no ya al conjunto de Comunidades, sino a su representante autonómico, y por lo tanto no necesariamente en la Conferencia Sectorial, sino también en otros foros y formas más flexibles e informales, sin perjuicio de su control y orientación por la correspondiente Conferencia.

El propio Acuerdo de 9 de diciembre, en su apdo. 4.3, da un paso más en esta línea al disponer que «cada conferencia sectorial determinará el órgano especializado de la misma el que se desarrollen las actuaciones anteriores [recepción de información y fijación de posición común]. Cuando de común acuerdo se estime que deba ser un grupo de trabajo específico el que asuma tales actuaciones, se procederá a su constitución.» De este modo se orienta a las conferencias sectoriales al tratamiento de los asuntos en foros más ágiles, menos formalizados y de carácter técnico (aspecto al que se prestará especial atención inmediatamente); y se enfatiza también la separación entre la fase estrictamente autonómica y la de concertación con el Estado.

En consecuencia, el representante autonómico asume una función fundamental en el procedimiento interno, de manera que la primera y fundamental consecuencia de la puesta en marcha del mecanismo de participación externa debe estar en la revitalización y decidido impulso del procedimiento interno, a través probablemente de su nueva configuración a un nivel más técnico y con un carácter más horizontal y coordinado. En el fondo ésta es la apuesta más relevante del nuevo Acuerdo: la participación externa no puede no ser en sí misma fundamental en términos de efectividad (otra cosa es en términos simbólicos o de visibilidad), pero lo es precisamente por sus efectos sobre la realidad del procedimiento interno que hasta hoy no ha conseguido asentarse.

D) Los órganos de apoyo al Consejo: Grupos de Trabajo y COREPER: la representación «técnica».

Precisamente este asentamiento debe provenir del desarrollo del seguimiento y discusión técnica de los proyectos de acto normativo comunitario. El Acuerdo contiene diversos elementos que apuntan en este sentido, intentando así dar respuesta a la situación actual, en la que la atención a los asuntos comunitarios por buena parte de los plenos de las conferencias sectoriales es superficial y sin auténticas posibilidades de incidencia por tardía y sin la suficiente preparación técnica. Igualmente, el Acuerdo ha considerado poco útil una mera participación en el Consejo sin instrumentar la anterior presencia autonómica en los Grupos de Trabajo de preparación de los actos del Consejo, pues es en estos órganos donde tiene lugar la concertación fundamental entre los Estados y la Comisión, llegando al Consejo tan sólo aquellos aspectos que no han alcanzado la mayoría de decisión suficiente o que son objeto de gran polémica política.

Así el art. 3.3. del Acuerdo prevé que el representante autonómico (el Consejero correspondiente pues) «designará un responsable técnico que podrá asistir a las reuniones de las instancias preparatorias del Consejo en que se examine el asun-

to en que sea de aplicación la representación autonómica directa». Igualmente, el art. 4.3 del Acuerdo, antes reproducido, remite a los órganos especializados de las Conferencias el desarrollo del procedimiento interno de preparación. Ambos preceptos pues, asumen que en buena parte de los casos la auténtica concertación tendrá lugar en el nivel técnico, incluso sin presencia formal del Consejero correspondiente en el Consejo de Ministros que adopte formalmente el acto (recuérdese que buena parte de los actos son formalmente adoptados por Consejos correspondientes a otros ámbitos materiales). Y por ello resulta especialmente necesario aplicar a este ámbito las reglas inicialmente previstas para la participación en el Consejo, y muy especialmente su posición en el seno de la delegación y su función impulsora y coordinadora del proceso de participación interna, ahora en el segundo o tercer nivel de responsabilidad, por parte del «responsable técnico», que deberá así ser el auténtico motor del procedimiento, hasta hoy ausente en nuestro sistema de participación interna.

Sin embargo, algunos elementos deben resultar distintos respecto de lo previsto para el representante autonómico:

- En primer lugar la inaplicabilidad estricta del principio de necesaria posición común previa para la intervención. En efecto, buena parte de las actuaciones de los Grupos de trabajo son preparatorias de esas posiciones comunes, por lo que sólo para las reuniones finales del Grupo de trabajo podría, en su caso, exigirse este requisito que, además, antes veíamos que resulta ajeno a nuestra práctica tradicional;
- Por otro lado, las reglas de designación y rotación de estos «responsables técnicos» pueden ser considerablemente distintas de las del representante autonómico. En efecto, el número previsiblemente más elevado de responsables técnicos, así como su carácter sumamente especializado en los aspectos sectoriales que les correspondan facilita que en estos casos el principio de rotación se cumpla más bien con la presencia simultánea pero más estable de representantes de diversas Comunidades en el ámbito material de una conferencia sectorial. Tal solución además resulta especialmente respetuosa con la disparidad de intereses entre las Comunidades Autónomas en un mismo sector. El ejemplo de la agricultura es especialmente ilustrativo, por cuanto cada OCM puede exigir un negociador estable, buen conocedor del sector y de los métodos de negociación comunitaria. La práctica de alternancia en un mismo semestre entre Consejeros de diversas Comunidades, que empieza a desarrollarse en este ámbito en la Conferencia sectorial de agricultura y a la que antes se hacía referencia trae cuenta de esta situación, de manera que a cada sub-materia corresponde un Consejero (y un responsable técnico) distinto. El perjuicio resultante para la dinámica estable de composición del Consejo (relativa en la medida en que el jefe de delegación, el Ministro, sí es estable) podría solucionarse a través del expediente de que un Consejero, representante autonómico, pudiera designar a responsables técnicos diversos de distintas Comunidades Autónomas, en función de sus correspondientes intereses. Ciertamente es una práctica sin tradición en España, pero probablemente devendrá necesaria ante la propia limitación numérica y de especialización del personal a disposición de una sola Comunidad.

Naturalmente el número y la frecuencia de las reuniones de estos grupos de trabajo puede hacer difícil que las comunidades estén en condiciones de seguir aquellos que no sean de su máximo interés. El Acuerdo de participación en el Consejo se complementa a este respecto con el Acuerdo de participación en la Representación Permanente (RePer en adelante), al que nos referimos en el próximo epígrafe, y que prevé la integración de dos representantes autonómicos en la RePer, una de cuyas funciones está en asumir la participación en aquellos grupos de trabajo que no sean objeto de una participación técnica sectorial y sin embargo resulten de interés para las CCAA. Así los representantes en la RePer se configuran como la clave de cierre del sistema, a la vez que como una forma de coordinación general del mismo, facilitada por su cercanía a las Oficinas autonómicas en Bruselas.

Finalmente, el Acuerdo alcanza también al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) como órgano fundamental de preparación de los trabajos del Consejo. Así, tanto el Embajador de España ante la Unión como su adjunto deberán incorporar a la delegación en el COREPER a los «responsables técnicos» correspondientes cuando se trate de asuntos a los que resulta aplicable el procedimiento de participación, y en iguales condiciones a las examinadas, aunque en este caso el peso y características particulares de los Embajadores acentúa indudablemente el carácter meramente asesor del representante autonómico.

El Acuerdo sobre la presencia en la Representación Permanente

Una de las posibilidades fundamentales que se barajaba al inicio del proceso de negociación del nuevo Acuerdo de participación autonómica en asuntos europeos era optar por una aproximación lenta y progresiva, centrada en su primera fase en la presencia de auténticos representantes autonómicos en la Representación Permanente, sustituyendo así al Consejero para asuntos autonómicos creado en 1997 como una figura estatal de enlace con las Comunidades, pero canalizando a través de esos representantes todas las actuaciones de participación directa, sin prever por lo tanto la posibilidad de presencia de los gobiernos autonómicos en el Consejo, o haciéndolo tan solo de modo formal, dejando toda la tarea negociadora en manos de la RePer, ciertamente integrada con dos personas designadas por las CCAA.

El alcance del Acuerdo finalmente alcanzado y que acaba de examinarse es obviamente otro, mucho más intenso y centrado precisamente en las administraciones «internas» de las Comunidades Autónomas y el proceso de las conferencias sectoriales. De este modo la inicial prioridad de la representación en la RePer se convertía ahora en un aspecto complementario del sistema general de participación, aunque no por ello menos importante: los representantes autonómicos en la RePer deberán ahora ejercer fundamentalmente una doble función: por un lado la de apoyo y actuación subsidiaria a la presencia de los representantes «internos» en las delegaciones españolas; por el otro la de efectiva incidencia autonómica en la actuación general de la RePer, que continua siendo el punto neurálgico de ordenación y coordinación del sistema de participación de España en los asuntos comunitarios.

El «Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea», alcanzado igualmente en la reunión de la Conferencia de 9 de diciembre, transforma la Consejería existente hasta ahora en un órgano de dos consejeros materialmente designados por las Comunidades Autónomas conjuntamente pero en todo integrado en el funcionamiento ordinario de la RePer. Es ese doble carácter precisamente lo que confiere todas sus potencialidades al órgano, en la medida en que realmente aparece como un órgano de confianza de las Comunidades a la vez que disfruta de todas las capacidades de acción propias de la Representación Permanente.

La designación de los Consejeros (el Coordinador y un segundo Consejero, aunque se prevé que en un futuro no determinado pueda haber un tercero y algunas voces en Canarias han reclamado un representante de la Comunidad para los asuntos referidos a su régimen específico, apoyándose en la revisión en el propio Acuerdo de «reglas especiales» bilaterales para los casos a los que se hacía referencia ya en ocasión del Acuerdo de presencia en el Consejo: hasta el momento sin embargo se ha provisto un puesto de consejero a estos efectos, pero designado por el Estado de entre sus funcionarios y no como representante autonómico, aunque finalmente se trate de una persona originaria de la Comunidad de Canarias) es un proceso complejo en el que se ha querido, quizás en exceso, respetar la formal integración de ambos en el sistema general de la RePer: en efecto, a pesar de que el Acuerdo prevé expresamente que se trata de dos personas (que deben ser funcionarios autonómicos) nombradas a propuesta consensuada de las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia para Asuntos Europeos, se ha querido mantener la fórmula del concurso abierto para proveer estas plazas (abierto a cualquier funcionario en esta ocasión por lo menos, por lo tanto también a funcionarios estatales), aunque el resultado de ese concurso está plenamente decidido de antemano por la propuesta autonómica. De este modo, la RePer continúa siendo un órgano exclusivamente estatal y no se ha transformado formalmente en un órgano participado por las Comunidades: sin embargo tanto el proceso real de designación como su posterior posición sí llevan a pensar en un órgano estatal participado por las Comunidades Autónomas, aunque será la dinámica de funcionamiento la que determine este aspecto.

La designación lo es por un período de tres años, prorrogable un año más, que debe dejar paso a un sistema de lenta rotación entre las Comunidades en cuanto al origen de los funcionarios «destacados».

En esta primera ocasión el procedimiento real ha partido de la definición consensuada de las Comunidades que decidirían los nombramientos, optándose finalmente por Galicia y Andalucía, que posteriormente han propuesto libremente a los candidatos que han considerado oportunos. En este sentido debe destacarse que se trata en ambos casos de funcionarios autonómicos con amplia experiencia europea (así uno de ellos había trabajado ya en la propia RePer como consejera estatal, y el otro desempeñaba sus funciones en la Comisión Europea), aunque de carácter sectorial y no procedentes de las direcciones de asuntos europeos.

Por otro lado, ambos consejeros se integran plenamente en la Representación

Permanente, y por lo tanto están plenamente sometidos a las instrucciones del Embajador en sus actuaciones externas (aunque internamente deban funcionar como representantes autonómicos frente a ese mismo Embajador, pues deben rendir cuentas ante la Conferencia de asuntos europeos, que los propuso: art. 7 del Acuerdo), reciben toda la información disponible y pueden integrarse en cualquier delegación española ante las instituciones comunitarias, aspecto especialmente relevante para sus funciones como se verá de inmediato. Esta duplicidad en su posición es sin duda el aspecto más complejo de la figura, pero también el más interesante para el desempeño de sus funciones, y la práctica deberá determinar cómo se consigue y garantiza esa independencia interna a la vez que se mantiene la unidad fundamental de la RePer hacia el exterior.

El Acuerdo presta especial atención a las funciones de los consejeros, distinguiendo aquéllas que se refieren a las Comunidades Autónomas de las referidas al MAP y naturalmente a la Representación Permanente.

Así, los nuevos consejeros asumen las funciones de relación con las Oficinas autonómicas, de mediación con el resto de Consejeros de la RePer y de suministro de información a las CCAA en general que hasta ahora tenía ya el antiguo Consejero de asuntos autonómicos; pero lo hacen naturalmente desde una posición de mayor confianza de las administraciones autonómicas. En este sentido el Acuerdo presta especial atención a algunos supuestos de especial relevancia como son las actividades del Comité de las Regiones y sobre todo las actuaciones de inspección de la Comisión frente a las administraciones de las CCAA, en especial en procedimientos de infracción o de repercusiones financieras o en contenciosos ante el TJCE. Debe también destacarse la creciente atención dispensada a la actuación de las Oficinas, asumiendo por primera vez la existencia de un procedimiento de concertación entre las mismas, al incluir entre las funciones de los consejeros el «apoyo, en su caso, a la coordinación entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas...» (apdo. 9.1.6º del Acuerdo).

Sin embargo la gran novedad está en la función que estos consejeros asumen en relación con la participación autonómica en las delegaciones españolas e, incluso, con el procedimiento interno de participación. En efecto, a los Consejeros corresponde el «Seguimiento de la participación autonómica en los asuntos europeos dentro de las Conferencias Sectoriales y contribución al desarrollo de dicha participación proporcionando información sobre las claves de la negociación de tales asuntos» (apdo. 9.1.3º del Acuerdo), con lo que pueden constituirse en un punto de impulso y coordinación alternativo a las administraciones internas en algún caso y aportar informaciones valorativas de especial interés y confianza para las Comunidades en su procedimiento interno. Pero además (y a ello se dedica por entero el Capítulo II del Acuerdo), los consejeros se convierten en la vía subsidiaria de participación en las delegaciones cuando no exista un representante autonómico designado por el procedimiento previsto en el Acuerdo de participación en el Consejo, pudiendo en especial acudir a todos los grupos de trabajo de los cuatro Consejos abiertos a la participación autonómica así como a cualquier otro para el que sean designados por el Embajador y su Adjunto, previsión que permite una adecuada flexibilidad y ampliación *ad hoc* de las posibilidades de participación a otros ámbitos materiales fuera de los cuatro Consejos previstos.

En este caso su posición y funciones son idénticas a las de los «responsables técnicos» autonómicos previstos en el Acuerdo sobre participación en el Consejo, de manera que se asegura tanto un punto de seguimiento e información permanente en Bruselas a estos efectos como un responsable de la participación especialmente familiarizado con la realidad europea y de confianza de las Comunidades Autónomas. La práctica deberá mostrar cuál es el equilibrio que finalmente se desarrolla entre estos consejeros y los «responsables técnicos» de las administraciones autonómicas, aunque la asistencia más fácil y estable al COREPER puede ser un elemento característico de estas figuras, al igual que su relación probablemente muy fluida con las Oficinas regionales en Bruselas, y por lo tanto la intervención en los asuntos que sean objeto de estudio en el procedimiento de concertación entre las Oficinas al que se hacía antes referencia.

Adicionalmente los consejeros tienen una implícita función de seguimiento y coordinación de la participación señorial autonómica en las delegaciones, por cuanto deberán realizar un informe al respecto que debe servir para valorar y en su caso modificar los Acuerdos alcanzados el 9 de diciembre.

El seguimiento del sistema de participación y su eventual reforma

La concentración en la negociación de los Acuerdos de participación en el Consejo ha dejado las tareas de seguimiento del sistema que corresponden también a la Conferencia en un segundo plano, acentuando aun más la sensación general de desconocimiento de la realidad de funcionamiento del modelo actual. De modo general sin embargo puede afirmarse que si en la primera mitad del año no se experimentaron cambios importantes, tras el verano la puesta en marcha del nuevo gobierno (algunos de cuyos ministros son antiguos consejeros autonómicos) y la importancia de las novedades en el ámbito de las relaciones interadministrativas (Conferencia de Presidentes y el propio Acuerdo de participación autonómica en el Consejo esencialmente) han llevado a una cierta revitalización del sistema de conferencias sectoriales. En especial en las Conferencias sectoriales de agricultura y pesca las experiencias desarrolladas a finales del año 2004 de integración de los Consejeros de Castilla-León y Galicia en dos delegaciones en el Consejo de la Unión muestran la vitalidad de la discusión en este ámbito; y debe destacarse además que en ambos casos la participación externa se ha visto precedida de formas claras aunque informales de concertación interautonómica, de manera que parece que, con todas las cautelas, por primera vez podemos encontrarnos ante una práctica real y sistemática del procedimiento de participación, con una posición común adoptada entre las Comunidades afectadas aunque fuera de la correspondiente Conferencia sectorial y sin expresarse formalmente como tal.

Ninguna novedad en cambio ofrece la situación de la participación en los Comités de la Comisión, aunque de nuevo la afirmación debe hacerse con prudencia ante la falta general de datos, tras el fracaso del intento de autocoordinación por parte de las Comunidades a través de la página web de la Junta de Castilla y León.

También la continuidad marca la situación en el procedimiento de coordinación entre las Oficinas autonómicas en Bruselas, del que se daba noticia en los

últimos dos *Informes*. En especial, no parece que este procedimiento haya alcanzado una auténtica vinculación con las Consejerías de las correspondientes Comunidades Autónomas, por lo que difícilmente puede plantearse como una alternativa adecuada al sistema dibujado por el Acuerdo de 1994 y sus adiciones posteriores. Sin embargo, la aprobación del Acuerdo de participación viene a superponerse a las relaciones entre Oficinas y a reconducirlas a su papel complementario en el sistema. Sin embargo, si no se logra impulsar definitivamente la concertación interautonómica interna y la participación externa se instrumenta fundamentalmente a través de los consejeros autonómicos de la RePer (un escenario ajeno sin duda a la voluntad del Acuerdo pero no descartable ante la tradición de las relaciones interadministrativas en España), la relevancia de las Oficinas y su procedimiento de concertación puede aumentar a partir de su privilegiada relación con la Representación Permanente.

En cualquier caso, el impulso del sistema de participación en el Consejo y los consiguientes cambios en los canales más antiguos de participación (participación interna a través de las Conferencias Sectoriales, Comités de la Comisión, reuniones de las Oficinas), ponen de manifiesto una vez más la necesidad de retomar las funciones de seguimiento del sistema para poder proceder razonadamente a su valoración, y en su caso reforma, tal como prevén los propios Acuerdos de diciembre de 2004. En efecto, los Acuerdos plantean que transcurrido el año 2005 deberá hacerse una primera valoración de su funcionamiento y de las eventuales necesidades de modificación (con atención especial a su ampliación a otros ámbitos materiales o su generalización a los Comités consultivos de la Comisión, por ejemplo). Más relevante aun es que el propio Acuerdo plantee también que durante 2005 deberá abordarse una similar tarea en referencia al Acuerdo de participación interna, procediendo a su armonización con los recientes textos sobre la participación en las delegaciones y quizás abarcando con una perspectiva de conjunto los diversos canales hoy existentes de participación y sus respectivas funciones y posibilidades, aunque a estos efectos quizás fuera más adecuado esperar a un desarrollo mínimo de los recientes Acuerdos y abordar las posibilidades de cambio tan sólo a partir del año 2006.

En este sentido debe lamentarse que la elecciones generales impidieran cumplir la previsión de presentar al Senado un informe sobre la actividad de la Conferencia, previsión derivada de la adscripción de la misma al Senado y que cobraría todo su sentido si ese informe alcanzara también el seguimiento de los diversos instrumentos y canales del sistema de participación.

Los Acuerdos en el marco de la reforma del sistema autonómico: Conferencia de Presidentes, Senado y Estatutos de Autonomía

En cualquier caso, la experiencia desarrollada y las líneas maestras de los Acuerdos del año pasado muestran claramente que el impulso y la coordinación general del sistema continúan siendo los aspectos más urgentemente necesitados de mejora del sistema de participación autonómica. El trabajo de la Conferencia en 2004, y los textos acordados en diciembre, se mantienen en la línea tradicional de asumir para la Conferencia esa función sin transformar sin embargo su

posición en el sistema de las relaciones intergubernamentales, fundamentalmente equiparada a la del resto de conferencias sectoriales. Los problemas de esta situación son sobradamente conocidos y han sido objeto de atención en las valoraciones de los *Informes* de pasados años. Sin que la situación haya cambiado (más allá del refuerzo del encargo formal de coordinación que se deriva de los Acuerdos de 2004), una serie de procesos desarrollados este año pasado externamente a la Conferencia plantean diversas vías, no necesariamente alternativas, de refuerzo de la coordinación del sistema y del propio principio de participación y su respeto y desarrollo por las conferencias sectoriales.

A este respecto debe hacerse mención de la celebración de la primera reunión de la Conferencia de Presidentes de las CCAA con el Presidente del Gobierno. Su carácter novedoso e iniciador de una nueva dinámica no permite todavía determinar claramente cuál va a ser el papel de esta institución, pero tanto los trabajos previos a su celebración como su propia naturaleza llevan a situarla naturalmente como el vértice del sistema de relaciones intergubernamentales. Y en este caso, dada la posición institucional y política de sus miembros, no existen dudas sobre su supraordenación respecto de las conferencias sectoriales; y por lo tanto su capacidad de coordinación general y sobre todo de impulso (incluso en cierto grado coercitivo) del sistema de participación en asuntos europeos. Si la Conferencia de Presidentes en efecto debe asumir esta función parece necesario proceder a institucionalizar sus canales de relación con el sistema de conferencias sectoriales, tanto a partir de la adopción formal de mandatos en forma de conclusiones de sus reuniones como incluso con el desarrollo de una actividad de secretaría que permita a los Presidentes seguir y valorar la realidad del sistema de participación.

Pero el cambio gubernamental de 2004 plantea también otra posibilidad a medio plazo, y eventualmente mucho más incisiva, para el impulso y la coordinación del sistema de relaciones intergubernamentales e incluso para su radical reforma. Se trata de la (re-)apertura de la discusión sobre la reforma del Senado, entre cuyas funciones acostumbra a situarse tanto la coordinación de las conferencias sectoriales como en ocasiones la asunción directa de la participación en asuntos europeos. Ambas funciones sin embargo están estrechamente vinculadas con la composición de la Cámara que pueda finalmente adoptarse, pues resultan difíciles de asumir por una Cámara electa ajena a los gobiernos y administraciones autonómicas. Y desde luego el desarrollo de la participación autonómica requiere no la simple participación sino la asunción directa por parte de los aparatos administrativos de las CCAA, por lo que sólo un sistema de Cámara de Gobiernos sobre el modelo del *Bundesrat* alemán podría realmente asumir esa tarea.

Las incógnitas y líneas de desarrollo del modelo de participación autonómica en asuntos europeos no provienen sólo, sin embargo, de las reformas generales del sistema de relaciones intergubernamentales. La insatisfacción de la situación actual (aunque muy especialmente, por lo que se refiere a la participación en asuntos europeos, de la previa a los Acuerdos de este año) ha culminado ya en la presentación y discusión formalizada de diversas propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía que, frente a los textos de finales de los setenta, incluyen preceptos específicos sobre la participación en asuntos europeos. No es éste

desde luego el lugar para valorar esos proyectos ni tan sólo la adecuación de introducir normas de este tipo en los Estatutos de Autonomía. Pero sí debe señalarse que las propuestas de reforma de los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Canarias (las tres que, en diversos grados de detalle y definición cuentan actualmente con proyectos articulados), pero sí debe tenerse en cuenta la relación entre estos eventuales nuevos preceptos y los acuerdos y procedimientos adoptados por la Conferencia.

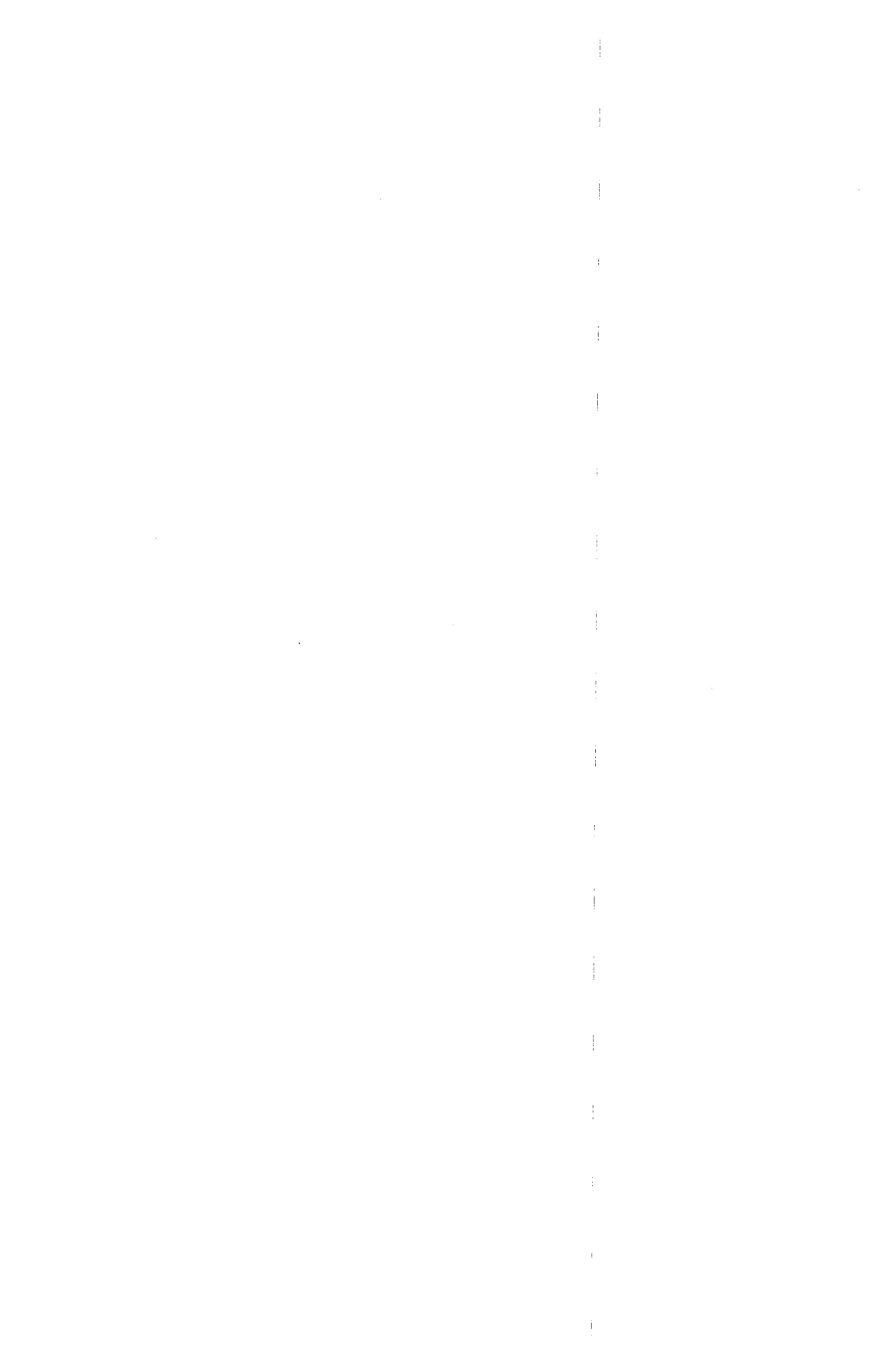
A este respecto debe partirse de la perspectiva necesariamente individual que los Estatutos dan de los procedimientos de participación. En efecto, los Estatutos asumen la existencia de un derecho de participación de cada Comunidad derivado de los propios conceptos constitucionales de autonomía e integración y vinculado normalmente a sus competencias y a sus intereses. La existencia de ese derecho individual además es la reacción a la situación de los últimos años en los que el procedimiento de participación conjuntamente configurado ha existido sólo sobre el papel y no ha desarrollado una práctica suficiente y mínimamente satisfactoria, entre otras razones por el cierre sistemático del Estado y en ocasiones por la diversidad del interés participativo entre las distintas CCAA. Ante esta situación los proyectos de Estatuto, elaborados invariablemente antes de los cambios en el régimen general de participación del año 2004, pretenden garantizar por lo menos ese derecho a participar, no condicionado ni a la voluntad del Estado ni del resto de Comunidades Autónomas.

A partir de este núcleo individual, que probablemente resulta plenamente homogéneo con otras previsiones tradicionales de los Estatutos y con las propias nociones de facultades y competencias que constituyen su contenido típico, los proyectos de Estatuto presentan una notable diversidad: así mientras en el caso canario se prevé un procedimiento bilateral de participación de considerable intensidad, pero referido sólo a las especificidades de esta Comunidad, en el caso vasco, aunque de modo ambiguo, parece apuntarse a una garantía de participación bilateral existente en todo caso, independientemente del carácter común o no con otras Comunidades de los asuntos a discutir; aunque ciertamente una interpretación distinta, más multilateral, del art. 65 del Proyecto de reforma del Estatuto Vasco presentado al Congreso y rechazado durante 2004 sería posible. El caso catalán ilustra en cambio (por lo menos en las redacciones iniciales previas al trabajo de la ponencia que ha discutido también este aspecto sin solución definitiva por ahora) la combinación de un derecho individual con su canalización a través de procedimientos multilaterales si estos existen, engarzando así el principio estatutario con el procedimiento que pueda desarrollar la Conferencia para asuntos europeos, el Senado o cualquier conferencia sectorial, por ejemplo. Sin embargo el Estatuto incluye algunas previsiones procedimentales más detalladas que se configuran entonces como mandatos al procedimiento de participación (multilateral) y que podrían plantear problemas en la medida en que no se considere que son plasmaciones de los principios constitucionales en juego, pues al tratarse de procedimientos multilaterales la capacidad de incidencia de un estatuto de autonomía resulta más polémica. La coincidencia entre las propuestas previstas y los términos de los acuerdos de participación, aunque no completa, y sobre todo su consideración como mandato derivado de la propia Constitución que el Estatuto expresa pero que no podría desconocer cualquier

Acuerdo multilateral, parecen plantear una real posibilidad de «colaboración normativa» entre las previsiones estatutarias y el desarrollo en los acuerdos de participación.

Tampoco presenta especiales problemas la previsión de bilateralidad para los asuntos que afectan exclusivamente a una Comunidad o que inciden en competencias específicas de la misma, pues es éste un aspecto sin problemas derivable de la propia Constitución y ya asumido por los acuerdos actuales.

En conclusión pues, la clave del juego entre Estatutos y procedimiento de participación está en la posibilidad de dar expresión multilateral, conjunta, a los derechos individuales de participación que, en cambio, exigen una respuesta propia a falta de la existencia de esas posibilidades multilaterales, que era la situación previa a los Acuerdos de 2004, pero que puede no haberse superado definitivamente si esos Acuerdos no consiguen desarrollar una auténtica y efectiva dinámica de participación conjunta de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos.



VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Cambios estructurales a consecuencia de las elecciones autonómicas y generales

Durante el año 2004 todavía se producen regulaciones y reestructuraciones orgánicas derivadas de los cambios resultantes de las elecciones autonómicas celebradas en 2003, pero sobretudo en aquéllas Comunidades que, como Cataluña, las celebraron a finales de año, o bien, como Andalucía, que las celebró ya en 2004.

En el primer caso, se suceden una serie de reestructuraciones necesarias para la formación, por primera vez en Cataluña, de un gobierno tripartito formado por PSC-PSOE, ERC e IC-V. Destaca la atribución de importantes competencias sectoriales al Departamento del Conseller en Cap (Consejero Jefe), que luego son objeto de sucesivas modificaciones a consecuencia de las vicisitudes derivadas del cese de su titular, J.L. Carod, que pasa primero a ser consejero sin cartera, y luego abandona el Gobierno, atribuyéndose el cargo y el Departamento de la Presidencia a J. Bargalló. Las reformas de este Departamento inciden en la Presidencia de la Generalitat, que queda así sin una estructura departamental propia, de modo que los servicios de apoyo a la Presidencia, la oficina, quedan adscritos orgánicamente a la Consejería de este nombre, en manos del Conseller en Cap.

En Andalucía también se producen diversas reestructuraciones, como las efectuadas por Decreto 11/2004 por el que se reestructuran las Consejerías, así como otras disposiciones que afectan al procedimiento de nombramiento de los delegados del Gobierno, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y la creación de la Comisión de Política Económica, y se crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, que viene sustituir a la anterior Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. No es ajeno a las remodelaciones efectuadas el dato de que dos consejeras del gobierno andaluz pasan a ser nombradas ministras del Gobierno central de J. L. Rodríguez Zapatero surgido de las elecciones del 14-M.

Esta misma circunstancia es la que afecta a la organización de Castilla-La Mancha, puesto que el cambio en la Presidencia del Gobierno autonómico, al pasar J. Bono al cargo de Ministro de Defensa, conlleva una nueva estructura de la Administración (Decreto 55/2004, de 30 de abril) que se compone ahora de catorce consejerías (una más), aunque dos de ellas, Relaciones Institucionales y Presidencia, están encuadradas en la Presidencia de la Junta. También desaparece la Vicepresidencia y el Consejero Portavoz del Gobierno.

En fin, también en Extremadura, con la salida de su Consejera de Fomento

para ocupar el Ministerio de la Vivienda, se produce una remodelación orgánica, con la recuperación de la Vicepresidencia de la Junta y el nombramiento de una Consejera Portavoz.

Legislación y medidas organizativas de carácter general y específico

En la Región de Murcia se aprueban la Ley 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y la Ley 7/2004, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, ambas de 28 de diciembre, siguiendo el denominado «modelo legal dualista» a que responden en el Estado la Ley del Gobierno y la LOFAGE, opción también seguida por otras Comunidades Autónomas. La Ley sobre la Administración distingue entre la Administración general y la institucional, y dedica a ésta última una extensa regulación, y también contiene una detallada regulación de los convenios en que participa la Administración regional.

También en Navarra las Leyes Forales 14/2004 y 15/2004, ambas de 3 de diciembre, representan una reforma completa de la planta y organización del Gobierno y de su Presidente y de la Administración Foral, siguiendo asimismo el modelo estatal y, por tanto, siguen, en muchos casos al pie de la letra, la regulación de la Ley estatal de Gobierno y de la LOFAGE, y además se actualiza el régimen jurídico según la evolución que ha experimentado la ley 30/92.

En la Comunidad de Castilla y León se regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales, y se establecen normas para la tramitación de los asuntos por los órganos colegiados de gobierno. Asimismo se adoptan medidas para la mejor organización de la Administración periférica.

En cuanto a medidas de racionalización, modernización y simplificación administrativas, pueden señalarse, entre otras iniciativas, en las Islas Canarias, la Ley 5/2004, que promueve la racionalización y modernización administrativa, mediante la concentración y racionalización de las oficinas administrativas del Gobierno, la implantación de la administración electrónica en los distintos ámbitos administrativos, y el establecimiento de medidas complementarias para centralizar la gestión de determinados servicios comunes. En otras Comunidades se aprueban Planes de modernización: así, por ejemplo, el Plan de modernización, simplificación y calidad para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2004-2007.

Por lo que se refiere a las Administraciones instrumentales, continua su proliferación, que se hace especialmente visible, por ejemplo, en Islas Baleares. En Murcia, cabe señalar la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la Empresa Pública Regional de Radio Televisión, y en Extremadura, se modifica la ley de la Corporación extremeña de Medios Audiovisuales. En la Comunidad extremeña además se constituyen la Sociedad de Gestión de Infraestructuras así como la Agencia de la Vivienda, Urbanismo y Territorio, a cuyo Presidente, nombrado directamente por el Presidente de la Comunidad se le atribuye rango de Consejero, lo que se corresponde con la asignación de todas las funciones administrativas en la materia.

En cuanto a órganos colegiados y de participación, dentro de su creciente expansión, debe señalarse como relevante el Consejo Asesor de Justicia de Navarra, creado por Decreto Foral 361/2004, siguiendo la experiencia ya desarrollada en Cataluña, con la participación de los Colegios Profesionales de Abogados y de Procuradores, así como de órganos judiciales y fiscales, lo cual siembra la duda de su efectiva incorporación.

Órganos consultivos

Poco a poco se va completando el mapa de los órganos consultivos de carácter jurídico. Así, por Ley 1/2004, de 21 de octubre, se crea y regula el Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Se configura como órgano del tipo jurídico-administrativo, con las habituales competencias consultivas en relación a actuaciones normativas y administrativas del Gobierno y de la Administración regional y de las Administraciones locales, sin que intervenga respecto de procedimientos parlamentarios, excepto en lo referente a recursos de inconstitucionalidad y a los conflictos en defensa de la autonomía local, de acuerdo con la LOTC. Igual que en otras Comunidades Autónomas, no se prevé su dictamen en relación con las alteraciones de planeamiento que afecten a las zonas verdes. Y a diferencia de otras Comunidades Autónomas, la ley asturiana no establece una cuantía mínima para otorgar carácter preceptivo al dictamen sobre reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

En cuanto a los aspectos orgánicos, el Consejo asturiano está compuesto por cinco miembros, tres designados por el Consejo de Gobierno y dos por la Junta General del Principado, por mayoría de tres quintos. El presidente es elegido por el propio órgano de entre sus miembros, por mayoría absoluta. La duración del cargo es de seis años, renovables por otro período igual, y los consejeros son inamovibles, salvo por causas tasadas excepcionales. Así, pues, no están previstos consejeros natos ni permanentes, como en algún otro organismo consultivo. Todos los miembros están sujetos al régimen de incompatibilidades propio de los altos cargos, y sólo se permite la actividad docente e investigadora sin exclusividad a los vocales y al secretario general.

En el País Vasco, la ley 9/2004, de 24 de noviembre ha elevado a rango legal la regulación de la ya existente Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, órgano superior consultivo de las Administraciones autonómica y local, con exclusión de las instituciones forales, y que había sido creada por Decreto 187/1999, de 13 de abril. Como se recordará, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, había incorporado en la disposición adicional 17, la cobertura legal para que el País Vasco pudiera organizar su función consultiva a través de la actuación colegiada y no jerarquizada de los servicios jurídicos de la Administración activa.

Ahora la Ley mantiene un planteamiento parecido, pero establece su composición, de diez miembros, a base de juristas de reconocido prestigio que, además, sean letrados de las Administraciones vascas o profesores de los cuerpos docentes de la Universidad, que quedan en situación de servicios especiales en sus cuerpos de origen, nombrados por el Gobierno por seis años y renovables indefinidamente; mientras que la presidencia y la vicepresidencia la ostentan el

director de dichos servicios jurídicos y el responsable del control normativo. Se trata de una solución orgánica singular respecto del «modelo» Consejo de Estado y de las otras Comunidades Autónomas.

En cuanto a las competencias de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, responde al tipo jurídico-administrativo, puesto que no asesora al Parlamento, pero en cambio se someten a su dictamen todos los anteproyectos de ley, excepto unos concretos supuestos en materias de hacienda. No dictamina sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad. Sí se incluyen todo tipo de proyectos de reglamentos en desarrollo de legislación propia, estatal o europea. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se limitan a las superiores a 6.000 euros.

En fin, en Cataluña, a parte de haberse presentado un Proyecto de ley reforma de la Comissió Jurídica Assessora, todavía en tramitación, debe señalarse que la Ley 10/2004, que introduce varias reformas en materia urbanística, incorpora una modificación del régimen del dictamen respecto de las alteraciones de planeamiento que afecten a zonas verdes: el dictamen preceptivo y vinculante –mejor, obstativo– de la Comisión Jurídica Asesora es sustituido por el que con el mismo carácter debe emitir la Comisión de Urbanismo de Cataluña. Pero si un tercio de los miembros de ésta última lo solicita, la modificación de planeamiento se someterá a la Comisión Jurídica Asesora, cuyo informe será entonces también vinculante. De manera que en realidad la intervención del alto órgano consultivo se parecerá más a una intervención arbitral para cuando no se llegue a un acuerdo en el seno del órgano administrativo-representativo.

Administraciones independientes

En la creación de instituciones administrativas a las que se puede calificar como de independientes, destaca la Ley 1/2004 de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, que sigue en cierta medida las iniciativas catalana y navarra. Le corresponde velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía, en relación con los contenidos y publicidad audiovisuales, y tienen atribuida la potestad sancionadora. Está compuesto por once miembros elegidos por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos de sus miembros y se deberá respetar el principio de paridad de género. El Presidente es propuesto por el propio Consejo Audiovisual de Andalucía, de entre los miembros del mismo, y es nombrado por el Gobierno. La duración del mandato, es de cinco años, por un máximo de dos períodos, con una garantía de inamovilidad, un amplio régimen de incompatibilidades y en dedicación exclusiva. Todo ello le confiere un carácter de autoridad independiente del Gobierno.

Por otra parte, debe señalarse que en Galicia, se regulan por Ley 6/2004, de 12 de julio, los órganos de defensa de la competencia, que incluyen el Tribunal de Defensa de la Competencia como organismo autónomo, independiente, de resolución y propuesta, y el Servicio de Defensa de la Competencia, como órga-

no jerarquizado, de instrucción y de vigilancia, integrado en la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de economía y hacienda. Los miembros son nombrados por un período de cinco años, renovable por una vez.

En la misma línea, se reseña la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, por ley 6/2004, de 28 de diciembre. El Tribunal está estructurado en dos órganos separados, responsables cada uno de ellos, respectivamente, de la instrucción y de la resolución de los expedientes: el Servicio de Defensa de la Competencia, para la función de instrucción, y la Sala, de carácter colegiado y con miembros inamovibles, para el ejercicio de la función de resolución. Los vocales son nombrados por el Gobierno autonómico por un período de cinco años renovables por una vez.

Con un significado distinto, y siguiendo a otras Comunidades, en Andalucía se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (Decreto 85/2004), dictado en desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que habrán de fijar el justiprecio en las expropiaciones en las que intervenga la Junta de Andalucía o las entidades locales de la Comunidad Autónoma.

Administración corporativa

Los colegios profesionales siguen siendo objeto de atención relevante en el Estado autonómico. Abundan las leyes de creación de colegios profesionales para todo tipo de profesiones y sus organizaciones comunes. Por poner sólo un ejemplo, en Castilla y León, de las diez Leyes aprobadas en el año 2004, cuatro lo han sido para la creación de Consejos de Colegios Profesionales, y algo parecido cabe decir de Castilla-La Mancha. Ante esta proliferación, en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, empiezan a circular anteproyectos legislativos que intentan poner freno a la discrecionalidad y generosidad del legislador en la creación de colegios.

Por otra parte, debe señalarse que por Auto de 11 de mayo de 2004 el Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios profesionales de Andalucía, que establecía la libre colegiación de los funcionarios que trabajan en exclusiva para la Administración, en el mismo sentido que la legislación extremeña y canaria.

En relación con las Cámaras Oficiales, en Canarias la Ley 1/2004, de 13 de abril, modifica el recurso cameral para modular la exacción proveniente del impuesto de sociedades y evitar un excesivo incremento en ella. Posteriormente, la Ley 4/2004, de 2 de diciembre, disminuye la exacción proveniente del impuesto de actividades económicas del 9 al 2%, y además se modifica el procedimiento para la creación de Cámaras, que se facilita para adaptar la institución a la realidad del archipiélago.

Elecciones municipales

A finales de 2003 se había aprobado la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local. En ella destacan ciertas innovaciones sobre las formas asociativas de los municipios, el papel de las provincias, la participación ciudadana, las formas de prestación de los servicios públicos locales, la cooperación vertical entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local, y un nuevo título XI en la LBRL, referido a la potestad sancionadora de los municipios. Lo más vistoso, no obstante, fue la incorporación del título X a la LBRL, estableciendo un régimen orgánico especial para los municipios de gran número de población.

En su momento ya se formuló aquí la crítica a la excesiva extensión de lo básico en la regulación de determinadas materias y, en especial, del régimen para las grandes ciudades, así como la eventual lesión de la autonomía local que podría significar en relación con la potestad de autoorganización de dichos municipios. Ahora debe indicarse que en 2004 el Parlamento de Catalunya, después de haberse emitido el Dictamen Consell Consultiu de Catalunya 261 (17 febrero 2004) interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003.

Una de las actividades que más han ocupado a las Comunidades Autónomas en relación con la Ley de Modernización del Gobierno Local ha sido la de dar respuesta a las demandas locales para reconocer la categoría de «gran ciudad» a las localidades que no cumplen los requisitos de población que permiten su consideración automática como tales. Aunque otras ciudades están a la espera de ponderar si en el ejercicio de la autonomía organizativa local es posible acceder a algunos elementos del régimen especial sin que se les deba aplicar en bloque y con carácter de derecho necesario. En otros casos se baraja la suposición de que, a pesar de no ser necesaria ni convenga a un determinado caso la aplicación del régimen organizativo de las grandes ciudades, tal vez en el futuro, gozar de esa cualidad pueda ser un elemento positivo para gozar de un régimen de financiación más favorable.

Algunas ciudades, como digo, se han apresurado ya a obtener de su Comunidad Autónoma la aplicación del régimen especial de los municipios de gran población. Así, Logroño, mediante la Ley de la Rioja 1/2004, de 16 de febrero. En Galicia, la Ley 4/2004, de 28 de junio, dispone que será de aplicación dicho régimen a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela, con la particularidad de señalar, por un lado, que corresponde a los

plenos municipales la determinación de la aplicación de la Ley al régimen de su organización –un guiño al respeto a la autonomía municipal– y, por otro lado, que corresponde a la ley autonómica desarrollar las bases estatales para adecuarlas a las peculiaridades específicas de los municipios gallegos.

En Madrid, primero se regula por Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de 8 de junio, el procedimiento para la inclusión de municipios en el ámbito de aplicación del Título X de la LBRL. En su virtud, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 4 de noviembre de 2004, procedió a la inclusión de los municipios de Alcalá de Henares (Resolución 21/2004) y de Móstoles (Resolución 22/2004) en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los Municipios de Gran Población; y otros cuatro municipios han solicitado el preceptivo reconocimiento de la Asamblea Legislativa, encontrándose las respectivas solicitudes pendientes de acuerdo plenario. En concreto, se trata de los Municipios de Getafe, Alcorcón, Leganés y Fuenlabrada.

En Castilla-La Mancha, tras la iniciativa de los Ayuntamientos respectivos, las Cortes de Castilla han aprobado las leyes números 6 a 11 del año 2004, todas ellas de 21 de diciembre, que permiten la aplicación del citado régimen de organización, respectivamente, a Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Talavera de la Reina, Cuenca y Toledo, no siguiendo, pues, la técnica gallega de incluir todos los municipios en una misma ley. Respecto de la primera de las citadas, no puede pasar desapercibida la florida y chocante prosa de la exposición de motivos, de curiosos ecos para historiadores, literatos y aún para administrativistas.

En Extremadura es la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, la que aplica el régimen citado a la capital, Mérida, según lo previsto para las capitales de Comunidades Autónomas en el art. 121.1c) de la LBRL.

En fin, en la Comunidad Foral de Navarra, debe citarse la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de reforma del régimen local de Navarra, que aprovecha la ocasión brindada de la adaptación a las modificaciones introducidas en la Ley estatal 57/2003 para hacer una reforma más amplia del sistema local de Navarra. En lo que aquí interesa, la Ley determina las peculiaridades del régimen de grandes ciudades que se aplicarán al municipio de Pamplona en aspectos de organización y personal. Aplicación matizada, pues, y no «in totum» del régimen básico (?) para las grandes ciudades.

En definitiva, como puede verse ya en el primer año de desarrollo de la Ley de Modernización, las opciones son diversas.

Pacto local y segunda descentralización

Más allá de la cuestión de las grandes ciudades, sigue pendiente el proceso general de profundización en la descentralización local, al que se ha llamado segunda descentralización, que incluye tanto aspectos competenciales como estructurales y financieros, según cada Comunidad. Pero el discurso, aparte de su dimensión intraautonómica, vuelve a situarse en el nivel de la política general, con la implicación de las Comunidades Autónomas en los compromisos del nuevo Gobierno central.

Sirve de ejemplo Castilla La Mancha, donde la Junta ha pedido al Gobierno recursos suficientes para los Ayuntamientos, y ha señalado que no aprobaría la Ley de Régimen Local (que debe recoger el Pacto Local) hasta que no se haya producido la reforma de la legislación básica del Estado. Pero es más significativo, con carácter general, que las Cortes regionales también aprobaron una resolución para pedir al Gobierno central que impulse un Acuerdo de Estado para aumentar las competencias de los Ayuntamientos e incrementar su financiación.

En este sentido es de interés el texto de la Resolución de 23 de junio de 2004: según la cual las Cortes:

Primero.— Valoran positivamente el anuncio efectuado por el Gobierno de la Nación, que ha expresado la voluntad de adoptar las medidas legislativas necesarias para aumentar las competencias de las entidades que integran la Administración Local, y para mejorar su financiación.

Segundo.— Instan al Gobierno de la Nación para que impulse, con todas las fuerzas políticas, un *Acuerdo de Estado* sobre los nuevos horizontes de la Autonomía Local, sobre las siguientes bases:

—En primer lugar, recuperando de forma urgente el diálogo con las fuerzas políticas parlamentarias desde la perspectiva de lo que fue la metodología de consenso, que impregnó nuestro desarrollo constitucional. En este proceso de diálogo la FEMP debe jugar un papel importante.

—En segundo lugar, convocando una Conferencia Sectorial en materia de Régimen Local, reuniendo a todos los responsables autonómicos con competencias en la materia para buscar puntos de encuentro en el desarrollo del Régimen Local y de su financiación.

—Por último, procediendo a las modificaciones en la legislación básica de Régimen Local que sean necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento de las Entidades Locales, se defina el nuevo marco competencial y aquéllas que aseguren la suficiencia de las Haciendas locales, de modo tal que no se penalice a los pequeños Municipios.

En la dinámica auspiciada por este tipo de resoluciones, el Ministerio de Administraciones Públicas ha iniciado la redacción de un libro blanco para la reforma del Gobierno Local, del cual queda ya excluida, de entrada, la financiación de los entes locales. A finales de año estaba prácticamente concluido el primer borrador, dispuesto para un periodo de debate e información. De todo ello se dará cuenta en la próxima edición.

Continuando con las Comunidades Autónomas donde más se había concretado el proceso de descentralización, debe reseñarse que en Murcia después del parón del año electoral anterior, no se han reprendido los trabajos a favor del pacto local —y tampoco en la línea de la comarcalización— a pesar de la insistencia de la oposición.

Por el contrario, en Castilla y León sí que se registran importantes avances que se canalizan en la actividad de una amplia comisión con representación de todas las fuerzas políticas, la propia Junta y la federación regional de municipios y provincias. El gobierno autonómico aporta una propuesta que incluye traspas-

tos a los entes locales en materias como educación infantil, centros de día, juventud y ocio, áreas recreativas, comedores sociales, instalaciones deportivas, etc., con más de 200 infraestructuras y 670 empleados públicos, y una previsión económica de 380 millones de euros hasta 2011.

Por su parte, en Navarra, son importantes dos Leyes Forales sobre el Fondo de Participación de las entidades locales en los Tributos de Navarra (Leyes Forales 12/2004, de 29 de octubre y 17/2004, de 3 de diciembre) dado que versan sobre uno de los elementos principales de la financiación de las entidades locales y abarcan un período de cuatro años.

Leyes sectoriales y competencias locales

De un rápido repaso a las leyes y políticas sectoriales desarrolladas por las Comunidades Autónomas que inciden en las competencias locales, entresacamos este año diversas intervenciones e innovaciones en las políticas de protección y ordenación del litoral, que ponen sobre la mesa, una vez más, la adecuada relación entre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y medio ambiente y las competencias urbanísticas municipales.

Así es de ver en Cantabria, con la ley 2/2004 de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral, y a la que luego me referiré: en Murcia, mediante la Ley 2/2004, se modifica la ley 1/2001, del suelo, previendo una regulación para el litoral así como para el suelo no urbanizable: en este último campo, se atribuyen competencias a los municipios en las autorizaciones de usos provisionales y viviendas familiares.

En la Comunidad Valenciana, asume gran relevancia la Ley 4/2004, de 30 de junio, ordenación del territorio y paisaje, que incorpora nuevas técnicas de ordenación, como las estrategias territoriales, así como el concepto de gobernanza del territorio; Además, la Ley del suelo no urbanizable, Ley 10/2004, de 9 de diciembre, implica una notable ampliación de las competencias de los municipios.

En Cataluña (Ley 10/2004) y en Galicia (Ley 15/2004) también se reforman sus respectivas leyes urbanísticas con diversas finalidades, entre otras y según los casos, las de frenar el alza del precio del suelo, proteger el suelo no urbanizable e incrementar las competencias de los ayuntamientos.

En otro orden de cosas, en el País Vasco, la ley 4/2004, regula el transporte urbano e interurbano de viajeros y prevé un sistema de cooperación competencial entre el Gobierno, las Diputaciones forales y los Ayuntamientos;

En fin, en otro sector de relevancia, como es el de las televisiones locales, en Andalucía el Decreto 365/2003 establece el régimen transitorio de las televisiones locales por ondas terrestres, para disminuir la inseguridad producida por el retraso en la aplicación de la Ley estatal de 1995 y cubrir así la situación de muchas televisiones locales que funcionan sin título habilitante. Se disminuye la conflictividad existente sobre esta materia, y, por ejemplo, en relación con Castilla-La Mancha, el Abogado del Estado desistió en el conflicto positivo de competencia número 2122-2000, promovido en su día por el Gobierno de la Nación en rela-

ción con determinados preceptos del Decreto de la Junta 54/2000, de 21 de marzo, sobre el régimen jurídico de las *televisiones locales* por ondas terrestres (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre, BOE de 19 de octubre de 2004).

Organización territorial de las Comunidades Autónomas y los entes intermedios

Respecto de las Diputaciones y de las relaciones de las Comunidades Autónomas con ellas, debe citarse la STC de 25 de marzo de 2004, que resuelve cinco cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas contra el art. 12 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las diputaciones catalanas, en relación con las correspondientes disposiciones de las Ley de ordenación sanitaria de Cataluña 15/1990, y la ley 26/1991, de transferencia de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalidad y a los consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social. Se trata de una primera resolución constitucional en relación al nutrido paquete de conflictividad jurisdiccionalizada que ha caracterizado las relaciones entre la Generalidad, y algunas Diputaciones provinciales catalanas

El Tribunal Constitucional declara que la transferencia forzosa de fondos de las diputaciones provinciales hacia la Generalidad no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos, mermándolos para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las diputaciones, sino que al imponer a las diputaciones una transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la Generalidad, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos,

Así pues, según el Tribunal, por un lado se vulnera la autonomía constitucionalmente garantizada a las diputaciones, en su vertiente de suficiencia financiera. Pero también afecta a la autonomía de gasto, como capacidad genérica de determinar bajo su propia responsabilidad los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas, sin condicionamientos indebidos.

Ciertamente no se trata de una esfera total y absolutamente resistente a cualquier incidencia o afectación proveniente de otro nivel de Gobierno: como se decía en la STC 109/1998, lo que la Constitución veda de una forma terminante es el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible, por lo que la autonomía en la vertiente del gasto puede ser restringida por el Estado o por las Comunidades Autónomas, pero siempre que dicha restricción se lleve a cabo dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad. Y la imposición a las diputaciones de financiar con cargo a sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad ha asumido la Comunidad Autónoma constituiría una medida que no está comprendida en el bloque de la constitucionalidad.

Dicha previsión, sostiene el Tribunal, no aparece ni en el art. 142 CE ni en el 157 CE, que no prevé que la hacienda de las Comunidades Autónomas se nutra mediante transferencia forzosa de los ingresos previstos en los presupuestos de

las haciendas provinciales. Y tampoco se encuentra habilitación suficiente en los preceptos correspondientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 44), ni en la LOFCA, y tampoco encajan dichas transferencias forzosas en las previsiones de la disposición transitoria sexta, apartado séptimo, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Debe notarse que la Sentencia cuenta con un voto particular de dos magistradas que discrepa en lo esencial del nivel en el que debe situarse la comprobación de efectiva lesión de la suficiencia financiera. Señala, en síntesis, que la mera previsión abstracta por ley de la transferencia de recursos no vulnera en sí la suficiencia financiera: si la transferencia se articula a través de unos criterios objetivos como es el cálculo en relación al coste efectivo, directo e indirecto, del servicio objeto de transferencia, y según los datos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento, en sí mismo ello no determina que quede descubierta la suficiencia para atender al contenido esencial de su núcleo competencial, cual es la asistencia y cooperación a los municipios.

Habrà que estar, se sostiene en el voto particular, a la concreción y aplicación de los sistemas de cálculo de la cuantía de la dotación económica que en cada caso quede afectada, y comprobar que con ello no se menoscaba el ejercicio de las competencias provinciales no transferidas, extremo que correspondería apreciar en cada caso a la jurisdicción ordinaria al controlar los decretos y acuerdos dictados en aplicación legal.

En el contexto de la cuestión específica de la protección de la autonomía y la suficiencia financieras de las Diputaciones provinciales, interesa destacar una vez más el reclamo que hace la Sentencia al bloque de la constitucionalidad como único elemento normativo capaz de delimitar el contenido efectivo de las exigencias funcionales y económicas que derivan de aquel principio. En concreto, la llamada al Estatuto de Autonomía como norma capaz de disponer injerencias o afectaciones, limitaciones en sentido estricto, sin que deban considerarse como afectaciones ilegítimas al núcleo esencial de la autonomía local.

Por otro lado, insiste la Sentencia en que en última instancia al Estado le incumbe, en virtud de la competencia exclusiva en materia de hacienda general (149.1.6 CE) hacer efectiva la suficiencia financiera de las entidades locales, aportando numerosa jurisprudencia anterior. Entiendo que con ello se mantiene una vez más ese equívoco paralelismo entre garantía de (la autonomía y de) la suficiencia financiera y las competencias exclusivas del Estado que no se corresponde con la posición constitucional de las Comunidades Autónomas, que quedan así apartadas de una función constitucional de primer orden. Una vez más la clarificación por vía estatutaria es el mecanismo que ha de facilitar la superación de esa deficiencia.

La STC de 25 de marzo de 2004 concluye con otra referencia a la organización territorial autonómica y a la posición del ente intermedio, en este caso, el nivel comarcal. Habiendo alegado la defensa de la Generalidad que la no transferencia de los discutidos recursos de las Diputaciones pondría en quiebra la suficiencia financiera de las otras administraciones públicas, en este caso, las comarcas, llamadas a desarrollar algunas de las competencias transferidas, el Tribunal Constitucional recupera su doctrina ya fijada en la STC 233/1999, referida a la LHL,

para recordar que las comarcas no disfrutaban de autonomía constitucionalmente garantizada, siendo entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica (STC 32/1981), por lo que debe ser la Comunidad Autónoma, a la hora de proceder a crear tales entidades supramunicipales, la que debe prever su régimen financiero, con cargo a los presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma.

Aunque no se trate de una cuestión decisiva para el caso planteado, sí quiero destacar por su relevancia más general, como lo he hecho ya en anteriores ocasiones, que a mi juicio el Tribunal Constitucional, al subrayar esa interiorización autonómica de los niveles comarcales, oscurece en cambio el factor decisivo de que, al menos en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las comarcas no han sido creadas por la Comunidad autónoma, sino directamente por el Estatuto de autonomía (art. 5), norma institucional básica que el Estado ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE), es decir, han sido creadas también por el propio Estado, a partir de la expresa previsión del artículo 152.3 CE.

Las Comunidades Autónomas no proceden a establecer para ellas sus comarcas, sino que es el Estado, a través del Estatuto de Autonomía, el que proceder a reconocer el establecimiento de dichas comarcas –u otras entidades supramunicipales– para la concreta Comunidad Autónoma de que se trate. La específica organización territorial de esa Comunidad Autónoma, fijada en su Estatuto, forma parte del bloque de constitucionalidad, bloque diferenciado y no uniforme en todo el Estado, a esos efectos; por lo que la recíproca relación entre niveles territoriales de organización local, y la correspondiente posición institucional de cada uno de ellos, se modula de acuerdo con el respectivo Estatuto de Autonomía.

Conflictos en defensa de la autonomía local

El año anterior se había ya hecho referencia al conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, en la medida que declaraba como proyecto regional de singular interés autonómico la planta de residuos situada en dicho municipio, con las limitaciones que dicha calificación significan para las competencias municipales de intervención y control ambientales y urbanísticos, de acuerdo con lo previsto en la misma Ley. También hay que decir que Ley permitió la reapertura del centro pese a haber sido clausurado con anterioridad en ejecución de una sentencia judicial.

Ahora debe reseñarse que, después de haber obtenido un dictamen desfavorable del Consejo de Estado, que estimó que no exista vulneración de la autonomía local, promovió un conflicto en defensa de la autonomía local y que el Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de julio de 2004, lo ha admitido a trámite. Con éste, son ya nueve los conflictos en defensa de la autonomía local que se tramitan ante el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, deben señalarse las reacciones habidas frente a la ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Ordenación

del Litoral. La ley, por su propio objeto, incide naturalmente en las competencias urbanísticas municipales, aunque ello no signifique necesariamente que se lesione la autonomía local. Sin entrar ahora en el fondo de la cuestión, interesa aquí señalar que contra la misma se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad por cincuenta senadores –una vez más, el problema de la falta de legitimación de las minorías parlamentarias autonómicas para impugnar las leyes de su propio Parlamento– y además, 17 de los 37 municipios afectados han adoptado los correspondientes acuerdos para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local. Ya en 2005, el Consejo de Estado ha emitido un Dictamen en general contrario al conflicto, pero admitiendo que cabe plantearlo en relación con cuatro de los preceptos legales.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Montserrat Bassols

Introducción

2004 ha sido el tercer año de vigencia del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado en el año 2001. La celebración de elecciones generales el 14 de marzo de 2004, con el cambio de Gobierno consiguiente y el inicio de un nuevo periodo político, no ha modificado los elementos esenciales de ese sistema, pero ha abierto, sin duda, nuevas expectativas en su eventual desarrollo futuro. En buena parte, ello es debido también a la proyectada reforma de determinados Estatutos de Autonomía (el caso de Cataluña es emblemático), que plantean abiertamente la reforma del modelo de financiación autonómica.

Los debates iniciados ya en el ejercicio anterior, y a los que se hizo referencia en el *Informe* para 2003, sobre las balanzas fiscales y sobre el grado de solidaridad, sobre la organización de las Administraciones Tributarias o, de nuevo, sobre la financiación sanitaria, han cobrado nuevo impulso en este año 2004 por los motivos ya indicados. Junto a ello, 2004 ha sido también el primer año en que algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia) han tenido que aprobar planes de saneamiento como consecuencia de las previsiones de las leyes de estabilidad presupuestaria de finales del año 2001.

En lo que a la normativa del Estado en materia financiera se refiere, la actividad ha sido más bien escasa, en buena parte debido al inicio de una nueva legislatura. No obstante, hay que destacar que el nuevo Gobierno, atendió con celeridad, mediante la aprobación por Decreto Ley de un crédito extraordinario, el pago a Andalucía de la liquidación del sistema de financiación para el periodo 1997-2001. Por otra parte, la eliminación de la denostada Ley de «acompañamiento» a los presupuestos generales para el año 2005 constituye una excelente noticia, si se tiene en cuenta las severas críticas que este tipo de leyes había merecido en estos mismos *Informes*.

Desde la perspectiva autonómica, todas las Comunidades han aprobado sus leyes de presupuestos para el año 2005, lo que, sin duda, hay que celebrar como un síntoma de normalidad. Del mismo modo, se observan signos positivos también en relación con las leyes de «acompañamiento» autonómicas. Por vez primera, en efecto, alguna Comunidad, como Cataluña, ha corregido también esa práctica para aprobar, junto a su ley de presupuestos, una auténtica ley financiera o de medidas financieras, sin el lastre de las medidas administrativas o de otro tipo que aún siguen presentes en la mayoría de leyes de acompañamiento de las demás Comunidades.

El estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera se divide este año en dos apartados. En el primero, se comentan las magnitudes presupuestarias que figuran en los estados de ingresos y de gastos de las leyes de presupuestos para el año 2004 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos para el año 2005, las habituales leyes de acompañamiento y el resto de normas de contenido presupuestario o financiero. Al no disponer de los datos de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2002, que es el que correspondería analizar en esta ocasión, no se ha podido incluir el tradicional tercer apartado de este *Informe*.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2004

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos para el año 2004 es de 114.678 millones de euros. El detalle de las cifras relativas a cada una de las Comunidades Autónomas puede seguirse en el ANEXO de este *Informe*, que contiene los cuadros de ingresos y gastos y la cuenta financiera correspondiente.

El importe antes citado representa un aumento del 8,6% respecto al previsto para el año 2003. Esta tasa se sitúa por encima del crecimiento de la economía, lo que representa que los presupuestos de las Administraciones autonómicas van ganando peso en el conjunto de la economía española. Con respecto a las tasas de crecimiento de los presupuestos, cabe realizar dos observaciones: la primera, es que el aumento observado en la Comunidad Foral de Navarra se debe a que el importe del año anterior se refería al presupuesto de 2001, que fue prorrogado para aquel año; la segunda, es que el aumento observado en Cataluña se explica básicamente por una modificación en los criterios de presupuestación.

Es importante destacar que los presupuestos de 2004, al igual que los del año 2003, presentan una práctica homogeneidad competencial, lo que supone una simplificación en la tipología de Comunidades Autónomas y, a la vez, facilita la comparación de las cifras.

En términos de presupuestos por habitante, el conjunto de Comunidades Autónomas representa un total de 2.664 euros por habitante. Hay que destacar, en primer lugar por su elevado importe, la Comunidad Foral de Navarra, con 4.770 euros por habitante. Para las demás Comunidades Autónomas, se observa una dispersión que oscila entre los 3.536 euros por habitante de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los 1.955 euros por habitante de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

A continuación, se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos para el año 2004. En primer lugar, se analizan las características de los estados de ingresos; en segundo lugar, se comentan las de los estados de gastos, y finalmente, se hace referencia a la cuenta financiera que deriva de estas previsiones presupuestarias.

Estados de ingresos

El modelo de financiación autonómico ha venido determinando la estructura de los presupuestos de las Administraciones autonómicas. Como hemos advertido en *Informes* anteriores, las Comunidades Autónomas de régimen foral (País Vasco y Navarra) se financian principalmente a través de ingresos tributarios, si bien con sensibles diferencias entre las dos. Al ser las Diputaciones Forales las que disponen del sistema de concierto económico con el Estado, en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que recaudan los impuestos, tienen la capacidad de modificarlos y pagan el cupo al Estado. En cambio, Navarra, como Comunidad uniprovincial, es la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado.

Con el sistema vigente a partir del año 2002, las Comunidades Autónomas de régimen común de financiación han aumentado considerablemente sus ingresos tributarios, aunque sin llegar a la importancia que tienen en las Comunidades forales.

Según las previsiones para el año 2004, la Comunidad de Navarra se financia en un 94% por medio de impuestos, mientras que la Comunidad del País Vasco se financia por medio de las transferencias que realizan las distintas Diputaciones Forales que, a la vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas Diputaciones.

Con respecto a las Comunidades de régimen común, el peso relativo que tienen los ingresos tributarios en la estructura presupuestaria de los ingresos depende básicamente del nivel de renta de la Comunidad. Las Comunidades Autónomas con mayores niveles de renta per capita tienen unos recursos que dependen en mayor grado de los ingresos tributarios y, en consecuencia, los recursos recibidos vía transferencias tienen un peso relativo inferior. Esto es así debido a que el sistema de financiación asigna los mismos tributos a las Comunidades Autónomas y es la Administración central, a través de los recursos del fondo de suficiencia, la que iguala las necesidades de recursos de las Comunidades Autónomas.

Para el año 2004, las Comunidades Autónomas con un peso relativo de los tributos más elevado son: Islas Baleares (un 94,2% de sus ingresos proceden de tributos), Madrid (89%), Cataluña (72,4%) y la Comunidad Valenciana (64%). A la vez, en estas mismas Comunidades Autónomas el peso relativo de las transferencias es inferior, ya que las procedentes del Estado (tanto del fondo de suficiencia como del fondo de compensación interterritorial) son menores y las procedentes de la Unión Europea también son, en términos relativos, poco importantes.

En el otro extremo se encuentran aquellas Comunidades Autónomas que se financian principalmente a través de transferencias. Son las Comunidades Autónomas de: Extremadura (un 71% de sus ingresos proceden de transferencias), Castilla-La Mancha (65%), Canarias (58%) y Castilla y León (57%). Como es lógico, en estas Comunidades Autónomas los ingresos tributarios tienen un peso relativo menor.

Por último, las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2004 tienen, en general, un peso relativo poco importante, dado que no llegan al 5% del

total del presupuesto. Debe mencionarse no obstante en este punto que en el presupuesto de Cataluña las previsiones de endeudamiento representan el 9,5% del total de recursos.

En las Comunidades Autónomas forales, sólo hay que destacar las previsiones de endeudamiento del País Vasco, que representan el 6% de su presupuesto.

Estados de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2004 se realiza, como siempre, separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrientes, los gastos de capital y los gastos derivados de la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones).

Como se ha indicado en anteriores Informes, las diferencias competenciales ya no sirven de base para explicar las diferencias y las características más importantes de los gastos previstos por parte de las Comunidades Autónomas, puesto que el nivel competencial está prácticamente homogeneizado, aunque no debe olvidarse tampoco que en algunos casos existen competencias específicas para determinadas Comunidades que, sin embargo, no van a considerarse en el análisis.

En términos relativos, los gastos de funcionamiento representan prácticamente la mitad de los presupuestos del conjunto de las Comunidades Autónomas. En euros por habitante, destacan las Comunidades de régimen foral, que tienen una previsión de 1.570 euros por habitante, puesto que su particular régimen de financiación les proporciona unos recursos mucho más elevados que a las demás Comunidades Autónomas. Las de régimen común tienen unos gastos de funcionamiento que oscilan entre los 1.554 euros de Extremadura y los 1.076 de la Comunidad Valenciana.

En lo que a los gastos de capital previstos se refiere, las diferencias entre Comunidades Autónomas se deben básicamente a la disponibilidad de recursos que tiene cada Comunidad para poder hacer frente a este tipo de gastos. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, tienen unas inversiones en términos de pesetas/habitante relativamente más elevadas.

Del total de Comunidades Autónomas, las que tienen unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, 939 euros/habitante; Cantabria, 909; Asturias, 726; Castilla y León 843; La Rioja 793; Extremadura, 736; y Galicia, 714. Hay que señalar que estas Comunidades Autónomas; excepto Navarra (debido a su particular régimen de financiación) y La Rioja (debido a su poca población), son todas ellas beneficiarias de los fondos de desarrollo, lo que les aporta recursos para financiar específicamente proyectos de inversión).

Por lo que se refiere a las transferencias corrientes, en las Comunidades forales las previsiones tienen una dotación de 1.067 euros/habitante. Sin embargo, en Navarra, debido a la inclusión de la aportación al Estado y la financiación municipal, las transferencias corrientes (1.911 euros por habitante) son mucho más elevadas que en el País Vasco (834 euros).

En las previsiones de transferencias corrientes se observan diferencias también entre las distintas Comunidades Autónomas de régimen común, ya que en términos per capita las cifras previstas oscilan entre los 1.129 euros/habitante de la Comunidad de Extremadura y los 591 euros/habitante que se prevén en los presupuestos de Asturias.

Por último, y con relación a la carga financiera de la deuda, las previsiones difieren notablemente en términos poblacionales, si bien en términos relativos los importes previstos tienen poca relevancia en el conjunto del presupuesto. Por ejemplo, en Andalucía se prevé una cifra de 162 euros por habitante, mientras que en Islas Baleares y en Castilla-La Mancha las previsiones son de unos 50 euros por habitante.

Cuenta financiera

La cuenta financiera que deriva de los presupuestos de ingresos y gastos permite obtener las variables que muestran la situación financiera de cada Comunidad Autónoma. Las variables más importantes de la cuenta financiera son el ahorro corriente, el déficit no financiero y la necesidad de financiación.¹

Con respecto a las cifras a comentar es importante tener en consideración dos aspectos relevantes. En primer lugar, que se trata de previsiones de los ingresos y gastos a realizar, lo que significa que no son los importes efectivamente liquidados. En segundo lugar, que el ámbito de consolidación de los datos comprende la Administración de cada Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y, además, para aquellas Comunidades Autónomas con entidades gestoras de la Seguridad Social, éstas también se han incluido. Es importante recordar el ámbito que comprenden las cifras puesto que no coincide con la definición del término administración pública dentro de la nomenclatura SEC 95, que es la que debe seguirse para valorar el cumplimiento de la ley de estabilidad presupuestaria.

De los presupuestos autonómicos para el año 2004 resulta en conjunto una previsión de déficit no financiero, en términos consolidados, de 444.483 miles de euros. Hay que señalar la existencia de presupuestos elaborados con superávit no financiero y otras con déficit. Concretamente, seis Comunidades Autónomas

1. El ahorro corriente es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza. Este ahorro representa la parte de los ingresos corrientes que pueden ser utilizados para la financiación de los gastos de capital.

El déficit no financiero representa la necesidad de recursos para cubrir la totalidad de los gastos no financieros o, también, el importe de recursos necesario para financiar las inversiones que no pueden cubrirse ni con ahorro corriente ni con ingresos de capital.

En definitiva, la cuenta financiera muestra las fuentes de financiación de los gastos de capital: el ahorro corriente, las transferencias de capital y el déficit no financiero. Además, si al total de déficit no financiero se añade la variación neta de activos financieros, se obtiene el endeudamiento neto o necesidad de financiación. Este endeudamiento más la previsión de amortizaciones de la deuda es el endeudamiento en términos brutos que consta en el capítulo 9 de las previsiones de ingresos.

presentan un déficit no financiero, otras tres presentan un presupuesto equilibrado y las ocho restantes prevén la existencia de un superávit no financiero.

Destaca la previsión de superávit de la Comunidad Valenciana, de 249.987 miles de euros (un 2,5% de su presupuesto) y, aunque en menor medida, la de la Comunidad de Madrid, con un superávit de 70.463 miles de euros, y la de la Comunidad de Galicia, con un superávit previsto de 68.993 miles de euros. Dentro del grupo de Comunidades Autónomas que presentan un déficit, debe hacerse referencia a Cataluña. Su presupuesto para el ejercicio 2004 presenta, efectivamente, un déficit de 788.371 miles de euros, como consecuencia de la realización por el nuevo Gobierno de un Informe económico-financiero sobre la situación a 31 de diciembre de 2003, aunque es importante destacar, en este sentido, que este no es el importe sujeto a la restricción de la ley de estabilidad presupuestaria, puesto que, como se ha indicado, el ámbito de consolidación no es el que debe considerarse en el marco legal de referencia.

Como se ha indicado al inicio de este apartado, además del déficit no financiero, la cuenta financiera proporciona la información cuantitativa del endeudamiento neto, es decir el montante de la deuda que se va a acumular al saldo vivo de la deuda de cada Comunidad Autónoma.

Las previsiones para el año 2004 muestran que hay bastantes Comunidades Autónomas que no prevén aumentar su saldo vivo de la deuda e incluso las hay que prevén una disminución de este saldo. Concretamente, son siete las Comunidades Autónomas que no prevén aumentar su saldo vivo de la deuda.

Normativa presupuestaria y financiera del año 2004

Leyes de presupuestos

Por primera vez en muchos años, todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2005. Además de las leyes anteriores, durante el año 2004 se han aprobado otras dos leyes de presupuestos. Se trata de las de Cataluña y Madrid para el 2004, dado que dichas Comunidades no las pudieron aprobar en el año 2003, como consecuencia de la celebración de las correspondientes elecciones autonómicas en el último trimestre del año.

Desde el punto de vista formal, y por lo que a las leyes presupuestarias para el año 2005 se refiere, se confirma la tendencia observada en años anteriores de progresiva reducción de los contenidos de dichas leyes, aunque se siguen incluyendo regulaciones de materias de carácter no estrictamente presupuestario, especialmente en lo que al ámbito de la contratación administrativa (por ejemplo, en la ley extremeña) y del procedimiento de concesión de subvenciones se refiere (por ejemplo, en la citada ley extremeña y en la aragonesa).

En el apartado dedicado a la fijación de las retribuciones del sector público, por octavo año consecutivo se consagra, ya sea directamente, ya sea por remisión a la ley de presupuestos generales del Estado, el incremento retributivo de los altos cargos y del conjunto de los trabajadores del sector público –nuevamente del 2%, igual que en los ejercicios anteriores–. Estas previsiones se suelen acom-

pañar, como en ejercicios precedentes, de la creación de determinados fondos complementarios de acción social en algunas Comunidades o de fondos adicionales de modernización y mejora de la función pública. Como novedad digna de mención, cabe citar este año la previsión contenida en la Ley catalana sobre la posibilidad de establecer retribuciones variables para el personal directivo del sector público en función del cumplimiento de determinados objetivos y, en particular, de los objetivos presupuestarios que se fijen para cada uno de los organismos y entidades.

En relación al apartado dedicado a las normas y procedimientos de gestión presupuestaria, además de la regulación de materias como subvenciones y contratos a las que acabamos de hacer mención, se siguen incluyendo disposiciones claramente organizativas o de procedimiento que debieran encontrar acomodo en las leyes generales de hacienda o en leyes específicas de subvenciones o de contratación. Igualmente hay que destacar las regulaciones referentes a los distintos fondos de cooperación local, que incluyen normas de distribución y gestión de los mismos, así como determinadas regulaciones sobre gestión de las ayudas de los fondos europeos. Como elemento destacable, hay que hacer mención también de la previsión contenida en la Ley catalana de Presupuestos, que establece un fondo de contingencia para imprevistos.

Como en el ejercicio anterior, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, la ley andaluza ha vuelto a autorizar al Gobierno para incrementar el límite de endeudamiento fijado en la propia ley en el supuesto de que por el Gobierno del Estado se revisara el objetivo de estabilidad presupuestaria. En el mismo apartado, la Comunidad de Madrid no incluye ninguna autorización de avales.

En el capítulo de normas tributarias, y en el apartado de tributación medioambiental, Aragón, la Comunidad Valenciana y Navarra fijan o modifican las tarifas del canon de saneamiento para el 2004. Cataluña establece las tarifas del canon del agua y las cuotas de gravamen de protección civil. Por su parte, la ley de presupuestos de Castilla-La Mancha incluye la fijación del tipo de gravamen del canon de aducción en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta.

Respecto de otros tributos, nuevamente Extremadura incluye determinadas modificaciones de las medidas fiscales incluidas en la ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma, que afectan, entre otras, a determinados beneficios fiscales para las víctimas del terrorismo y a determinadas normas de gestión tributaria, y, en particular, en relación con las obligaciones formales de los notarios. La reforma incluye además algunas medidas respecto de la tasa fiscal sobre el juego, así como el establecimiento de las inversiones que se estiman de interés para el año 2005 a los efectos del impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito.

La Rioja, por su parte, vuelve a establecer, como en ejercicios anteriores, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (que este año, como en los anteriores, vuelve a ser del 12 %).

En Canarias se ha establecido el tipo general y los tipos reducidos (por adquisición de vivienda habitual por familias numerosas, jóvenes, minusválidos, etc) del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documen-

tados en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas y se ha establecido también el tipo general y los tipos reducidos aplicables a los documentos notariales. Por otra parte, se ha regulado en la Ley Canaria la tributación de los vehículos híbridos en el Impuesto General Indirecto Canario.

Para concluir el apartado de normas tributarias, y respecto de las tasas de cuantía fija, la mayoría de las Comunidades incrementan los importes exigibles en el 2004 para el 2005 en un 2%, salvo Asturias y Cataluña, en las que el incremento es del 3%, y Aragón, cuya regla es el mantenimiento de las cuantías, salvo en los casos específicamente establecidos en la ley de presupuestos y en la ley de acompañamiento. Como caso particular, en la ley gallega se introducen modificaciones en la Ley de tasas de la Comunidad.

Por último, hay que destacar que, como en el ejercicio anterior, Cantabria no incluye normas tributarias en su ley de presupuestos para el 2003.

Del resto de contenidos de las leyes presupuestarias merecen atención las disposiciones sociales (sobre el ingreso mínimo de inserción y sobre actuaciones de cooperación al desarrollo y ayuda a países desfavorecidos) que aparecen en algunas de ellas. Vuelve a destacar en este sentido, como en ejercicios anteriores, el amplio apartado dedicado en la ley de Castilla-La Mancha a la regulación de acciones de solidaridad (con medidas sobre cooperación con el Tercer mundo, inmigración y menores). También Aragón incluye prescripciones relativas a un fondo de solidaridad con países desfavorecidos y Cataluña incluye un fondo específico de cooperación al desarrollo. En Canarias por último, se aprueba un plan de acción social 2005-2007 para Lanzarote y Fuerteventura con el objetivo de paliar en dichas islas los efectos de la inmigración.

En otro orden de consideraciones, cabe destacar también la previsión contenida en la ley de presupuestos extremeña en relación con la disposición adicional segunda del Estatuto de la Comunidad para el caso de que se hiciera efectiva la asignación extraordinaria relativa a la «deuda histórica» de dicha Comunidad. En la misma ley extremeña se incluyen también una encomienda de gestión de la Junta a TRAGSA mediante convenio para la realización de determinados trabajos en materia de montes y la modificación de la Ley de Comercio extremeña de 2002, en relación con los horarios comerciales.

En el ámbito laboral, las leyes cántabra, extremeña y madrileña reiteran las prohibiciones de contratar empresas de trabajo temporal para resolver necesidades laborales de las respectivas Administraciones.

En otros ámbitos, la ley cántabra prevé un aval a favor de la Sociedad Regional Empresa de Residuos de Cantabria, SA para las operaciones de crédito de refinanciación derivadas de operaciones formalizadas para atender gastos vinculados a la catástrofe del Prestige.

Como en el año anterior, cabe señalar las previsiones específicas contenidas en las leyes andaluza y asturiana, que establecen expresamente la vigencia exclusivamente anual de los artículos y disposiciones de la ley de presupuestos, o en la ley extremeña, que deroga expresamente los aspectos sustantivos de la ley del ejercicio 2004 en todo aquello que se oponga o resulte incompatible con la Ley del presupuestos para 2005. La ley gallega, por su parte, declara la vigencia per-

manente de un artículo de la ley (dedicado a la modificación de la Ley de Tasas de la Comunidad) y de dos disposiciones adicionales. También hay que citar la regulación en la ley cántabra del régimen de prórroga si a 31 de diciembre de 2005 no se hubiera aprobado la ley de presupuestos para el 2006.

Por último, hay que destacar algunas modificaciones de leyes de hacienda pública (Navarra), así como alguna autorización para refundir la Ley de Hacienda correspondiente (Islas Baleares).

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Seis han sido las leyes de crédito extraordinario aprobadas durante el año 2004. En cambio, sólo se han aprobado una ley de suplemento de crédito y una ley que contiene a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Las leyes de crédito extraordinario corresponden a Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y Navarra (2). De todas ellas, las cuatro primeras están destinadas a sufragar gastos ocasionados por la celebración de las elecciones autonómicas del año 2003, mientras que las dos leyes navarras se aprobaron para financiar necesidades presupuestarias puntuales del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud y para atender las necesidades de diversos Departamentos como consecuencia de las inundaciones producidas en dicha Comunidad en septiembre de 2004. La ley de suplemento de crédito es de la Comunidad de Aragón, para hacer frente a gastos de personal y en materia de carreteras, y la de crédito extraordinario y suplemento de crédito de Canarias, para atender insuficiencias en diversos ámbitos de actuación.

Leyes de acompañamiento

En el 2004 son 11 las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

- ley andaluza 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras.
- ley aragonesa 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.
- ley asturiana 6/2004, de 28 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2005.
- ley cántabra 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales.
- ley castellano-leonesa 9/2004, de 28 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.
- ley valenciana 12/2004, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana.
- ley gallega 14/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y de régimen administrativo.

- ley balear 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas y de función pública.
- ley riojana 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005.
- ley madrileña 5/2004, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- ley murciana 8/2004, de 28 de diciembre, de medidas administrativas, tributarias, de tasas y de función pública.

A estas leyes, todas ellas de «acompañamiento» a los presupuestos para el 2005, habría que añadir las leyes catalana 7/2004, de 16 de julio y madrileña 2/2004, de 31 de mayo, ambas de medidas fiscales y administrativas, complementarias de las respectivas leyes de presupuestos para el año 2004, dado que, como antes se ha indicado, dichas Comunidades no pudieron aprobar sus leyes de presupuestos para el 2004 hasta entrado el año.

Todas las leyes de acompañamiento para el 2005 incluyen medidas tributarias y, en concreto, normas en materia de tributos cedidos en ejercicio de la capacidad normativa conferida a las Comunidades Autónomas por el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado en el año 2001 y, en particular, por las leyes reguladoras del régimen de cesión de tributos del Estado a cada una de ellas (leyes 17 a 31/2002, todas de 1 de julio). Hay que indicar también que diversas Comunidades Autónomas han aprobado durante el año 2004 leyes tributarias específicas, en las que se han incluido normas sobre tributos cedidos. En primer lugar, hay que citar la ley canaria 2/2004, de 28 de mayo, de medidas fiscales y tributarias, con normas diversas sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y la tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar; así como la ley foral navarra 1/2004, de 17 de febrero, circunscrita a la regulación de la deducción por pensiones de viudedad, y la ley 3/2004, de 1 de abril, de la Comunidad de Castilla-La Mancha, que incluyó también una modificación parcial en relación con el plazo de vigencia del tipo reducido de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, aplicable a los casinos de juego. En segundo lugar, con carácter más general y para el año 2005, hay que destacar la ley catalana 12/2004, de 27 de diciembre, de medidas financieras, que sustituye a las anteriores leyes de acompañamiento en esa Comunidad, y la ley foral navarra 19/2004, de 29 de diciembre, de modificación de diversos impuestos (IRPF, Patrimonio, Sociedades, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones) y otras medidas tributarias. Por razones sistemáticas, comentaremos las medidas tributarias incluidas en estas leyes en materia de tributos cedidos en este apartado, junto a las que figuran en las leyes de acompañamiento antes citadas.

En todas las leyes de acompañamiento, salvo en la de Andalucía, se incluyen disposiciones relativas al IRPF. Se trata básicamente del establecimiento, la actualización o el mantenimiento de diversas deducciones vinculadas a la concurrencia de determinadas circunstancias personales, familiares o en función de inversiones no empresariales y por aplicación de renta.

Los ámbitos preferentes de actuación en materia de deducciones del citado impuesto siguen siendo los habituales: el vinculado a la familia (nacimiento o adopción de hijos, adopción internacional de hijos, cuidado de hijos menores y gastos de guardería, viudedad, acogimiento no remunerado de personas mayores y de discapacitados, familias numerosas); el vinculado a la vivienda (a su adquisición, adecuación y rehabilitación y a su alquiler) y, en particular, a la vivienda para jóvenes; el vinculado a determinadas donaciones a favor de fundaciones y a determinados fondos para recuperación del patrimonio histórico-artístico. Por último, hay que destacar algunas deducciones en particular como, por ejemplo, las relativas a cantidades destinadas a inversiones para aprovechamiento de fuentes de energía renovables (Comunidad Valenciana, Murcia) o por inversión no empresarial en adquisición de ordenadores personales o gastos destinados a uso de nuevas tecnologías (La Rioja, Galicia).

Algunas Comunidades han establecido o modificado el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio: Andalucía y la Comunidad Valenciana, en relación con las personas discapacitadas y en función del grado de minusvalía; Galicia y Madrid, con carácter general y específicamente para personas discapacitadas; Cataluña, estableciendo una bonificación del 99% de la cuota para bienes o derechos que pasen a formar parte de los patrimonios especialmente protegidos de contribuyentes afectados por discapacidad psíquica o física.

Todas las Comunidades, salvo Aragón y Asturias, han introducido también disposiciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En la mayoría de los casos se trata de reducciones en la base imponible o de deducciones o bonificaciones en la cuota tributaria en función de la concurrencia de determinadas circunstancias: reducciones por adquisiciones «mortis causa» por sujetos pasivos discapacitados, por adquisiciones «mortis causa» e «intervivos» de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades, por donaciones para adquirir o rehabilitar la vivienda habitual o directamente por donaciones de vivienda habitual para descendientes y, en particular, reducciones o bonificaciones por adquisiciones «mortis causa» en función del parentesco con el causante. En este último ámbito se ha ido consolidando el proceso de progresiva laminación del impuesto con las variantes que ya tuvimos ocasión de comentar en el *Informe* del año anterior: la andaluza, basada en la reducción de la base imponible para cónyuges y parientes directos por herencias en las que el patrimonio del causante no sea superior a una determinada cifra y siempre que se cumplan, además, determinados requisitos adicionales respecto de la base imponible y del patrimonio preexistente del sujeto pasivo; la cántabro-riojana, fundamentada en la deducción del 99% de la cuota tributaria para las sucesiones de padres a hijos, de abuelos a nietos, entre ascendientes o entre descendientes y entre cónyuges y, por último, la más extendida entre las demás Comunidades, con deducciones o bonificaciones del 99% de la cuota en las adquisiciones «mortis causa» por descendientes o adoptados del causante menores de 21 años.²

2. Solamente Castilla-La Mancha y Extremadura continúan sin adoptar decisiones significativas al respecto. Por su parte, el Gobierno de Cataluña tiene previsto presentar al Parlamento un proyecto de ley específico del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en el mes de febrero de 2005.

Salvo Aragón, Asturias, Canarias y la Comunidad Valenciana, que no tienen previsiones al respecto, el resto de Comunidades ha orientado su actuación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a la fijación de tipos reducidos para determinadas operaciones: así, para la adquisición de inmuebles destinados a vivienda habitual por jóvenes, discapacitados o familias numerosas o para la transmisión de viviendas protegidas y para escrituras y actos que documenten transmisiones de viviendas de carácter habitual o de protección oficial, en especial para jóvenes, así como para operaciones de las Sociedades de Garantía Recíproca.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, hay que señalar que prácticamente todas las Comunidades (salvo Aragón y Asturias) incluyen en sus leyes normas diversas en relación con la tasa fiscal sobre el juego, con modificaciones de los tipos tributarios y de las cuotas fijas de dicha tasa y otras disposiciones. En particular, cabe destacar este año las previsiones de tipos reducidos de gravamen para las apuestas hípcas en Andalucía y Madrid.

En relación con otros tributos, Cataluña ha establecido este año 2004 el tipo de gravamen autonómico del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, siguiendo así el camino iniciado en el año 2002 por Madrid y continuado en el año 2003 por Asturias y Galicia.

Por último, hay que destacar que algunas Comunidades Autónomas vuelven a incluir normas sobre gestión de los tributos cedidos (especialmente, sobre fomento de la presentación de declaraciones por vía telemática y sobre obligaciones de suministro de información de Notarios, Registradores de la Propiedad y Mercantiles, como consecuencia de la ampliación de la capacidad normativa que el nuevo sistema de financiación ha supuesto en el ámbito de la gestión de los tributos.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en leyes autonómicas para 2004 y 2005 pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas siguientes.

Dicho cuadro ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias y de acompañamiento de los ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

Por otra parte, dentro del ámbito tributario, aunque fuera ya de lo que es la regulación autonómica sobre tributos cedidos, hay que señalar las siguientes disposiciones incluidas en las leyes de acompañamiento,

En materia de tributos propios, hay que referirse, en primer lugar, al apartado de la tributación medioambiental. En este campo, hay que anotar, en primer lugar, las modificaciones o adaptaciones que afectan al canon de saneamiento en diversas Comunidades: para actualizar los tipos del mismo (en Asturias, Cantabria y La Rioja), para modificar su régimen sancionador (en la Comunidad Valenciana) o para introducir exenciones (en Islas Baleares y Aragón). En relación con otros impuestos de naturaleza mediambiental, Andalucía introduce algunas modificaciones en el impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera, para adaptarlo a la transposición de la normativa europea en la materia hecha a nivel estatal, y en el impuesto sobre vertidos a las aguas litorales, en relación con el

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2004 y 2005

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ANDALUCÍA	_____	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones «mortis causa» por sujetos pasivos discapacitados en función del grado de minusvalía 	TP y AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de un tipo reducido para jóvenes y para personas con discapacidad en transmisiones de inmuebles para vivienda habitual. AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de tipo reducido para las SGR 	Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias: <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del tipo de gravamen de las apuestas hípicas 	Impuesto sobre el Patrimonio: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación del mínimo exento en 250.000 euros para personas con discapacidad igual o superior al 33%. Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> • Normas sobre comprobación de valores y suministro de información por Notarios.
ARAGÓN	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivos y en atención al grado de discapacidad del segundo. 	_____	_____	_____	Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones formales de remisión de información de Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles en los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. • Normas procedimentales para la aplicación de beneficios fiscales en impuestos cedidos.
ASTURIAS	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por acogimiento no remunerado de personas mayores de 65 años. • Por adquisición o adecuación de viviendas para contribuyentes discapacitados. • Por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes con los que convivan sus cónyuges, ascendientes o descendientes discapacitados. 	_____	_____	_____	Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> • Obligación de Notarios, Registradores de la Propiedad y Mercantiles y de las entidades que subastan bienes muebles de suministrar información y documentación a la Administración tributaria autonómica.

	<ul style="list-style-type: none"> • Por inversión en vivienda habitual protegida. • Por alquiler de vivienda habitual. • Para el fomento del autoempleo de mujeres y jóvenes emprendedores. • Para el fomento del autoempleo. • Por donación de fincas rústicas a favor del Principado 				
CANARIAS	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por traslado de residencia habitual entre islas para realizar actividad laboral por cuenta ajena o económica. • Por donaciones en metálico a descendientes o adoptados menores de 30 años para adquirir o rehabilitar la primera vivienda habitual en las islas. • Por nacimiento o adopción de hijos. • Por contribuyentes minusválidos y mayores de 65 años. • Por gastos de guardería. 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición «mortis causa» por minusválidos. • Por adquisición «mortis causa» de empresas individuales, negocios profesionales, participaciones en determinadas entidades y vivienda habitual. • Por donaciones en metálico para adquirir o rehabilitar la vivienda habitual. Bonificaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por los beneficiarios de los seguros de vida cuando los adquirentes sean descendientes o adoptados del causante y menores de 21 años. 	—	Tasas sobre juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de tarifas. 	—
CANTABRIA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por arrendamiento de vivienda habitual por jóvenes menores de 35 años o por personas de 65 o más años y por minusválidos. • Por cuidado de familiares. • Por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en municipios con problemas de despoblación. 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Límite en la reducción por cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros sobre la vida en función del parentesco. • Ampliación del plazo de 3 a 5 años de mantenimiento de las empresas familiares para la reducción en la base. Tarifa: <ul style="list-style-type: none"> • Modifica. en la regulación. 	TP y AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de tipo reducido en la adquisición de viviendas por personas discapacitadas. • Normas aclaratorias para adquisiciones hechas por varias personas. 	Tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de tipo general. • Deflactación de la tabla de gravamen del juego en casinos. • Aumento de las cuantías fijadas en máquinas recreativas 	Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> • Obligación de los Notarios de remitir telemáticamente declaración informática y copia electrónica de escrituras. • Regulación de acuerdo de valoración previa y vinculante a efectos fiscales.

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
CATALUÑA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Para contribuyentes que hayan quedado viudos durante el ejercicio 2004 (extensible a los ejercicios 2002 y 2003) 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la aplicación de las reducciones en transmisiones «mortis causa». Presentación: <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del plazo de presentación (1 mes, en transmisión lucrativa «intervivos»). 	AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo general y tipos reducidos para los documentos notariales. TP: <ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la obligación de presentar la autoliquidación en la transmisión de ciclomotores y motocicletas y turismos de una antigüedad mínima de 10 años, salvo los calificados de históricos o de valor igual o superior a 40.000 euros. • Modificación del plazo de presentación de la autoliquidación (1 mes desde el acto o contrato) 		Impuesto sobre el Patrimonio: <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación del 99% de la cuota para bienes o derechos que pasen a formar parte de los patrimonios especialmente protegidos de contribuyentes afectados por discapacidad psíquica o física. Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación del tipo de gravamen autonómico. Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> • Obligación de remisión por vía temática por los Notarios de los documentos autorizados.
CASTILLA-LA MANCHA				Tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del plazo de vigencia del tipo reducido en casinos. 	
CASTILLA-LEÓN	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por familia numerosa. • Por nacimiento o adopción de hijos. • Por adopción internacional. • Por cuidado de hijos menores. • Por minusválidos de 65 años o más que necesiten ayuda de terceras personas. • Por adquisición de viviendas por jóvenes en núcleos rurales. • Por donaciones a fundaciones 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones «intervivos» de explotaciones agrarias. • Por adquisiciones «intervivos» de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades. • Por donaciones de vivienda habitual a descendientes. • Por adquisiciones «mortis causa» de descendientes y 	TP y AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Introducción de modificaciones diversas de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, en relación con los tipos de gravamen. 	Tasa fiscal sobre el Juego: <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de los tipos tributarios y de las cuotas y regulación de la exacción en caso de máquinas o aparatos automáticos. 	Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> • Obligación de Notarios, Registradores de la Propiedad y Mercantiles y de las entidades que subasten bienes muebles de suministrar información y documentación a la Administración tributaria autonómica.

	de la Comunidad y para la recuperación del patrimonio histórico-artístico y natural. • Por cantidades invertidas en la recuperación del patrimonio histórico-artístico y natural de la Comunidad.	adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes.			
COMUNIDAD VALENCIANA	Deducciones: • Por nacimiento o adopción de hijos. • Por cantidades destinadas a inversiones para aprovechamiento de fuentes de energía renovables en la vivienda habitual. • Por cantidades destinadas a la custodia en guarderías y centros de primer ciclo de educación infantil de hijos menores de 3 años.	Reducciones: • Por adquisiciones «mortis causa» para descendientes de 21 años o más, ascendientes o cónyuges. • Por adquisiciones «mortis causa» para descendientes del causante menores de 21 años.	—	Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar: • Reordenación del juego del bingo.	Impuesto sobre patrimonio: • Fijación de mínimo exento específico para discapacitados con grado de minusvalía igual o superior al 65%. Normas de gestión: • Obligaciones de suministro de información y remisión de documentación por Notarios, Registradores de la Propiedad y Mercantiles y empresas que organicen subastas de bienes. Otras: • Beneficios fiscales para personas vinculadas a la organización o que participen en la Copa América en Valencia en el año 2007.
GALICIA	Deducciones: • Por nacimiento o adopción de hijos. • Por familia numerosa. • Por cuidado de hijos menores. • Por sujetos pasivos minusválidos de edad igual o superior a 65 años que precisen ayuda de terceras personas. • Por gastos dirigidos a uso de nuevas tecnologías en los hogares gallegos.	Reducciones: • Por adquisiciones «mortis causa» por minusválidos en función del grado de discapacidad.	TP: • Fijación del tipo de las transmisiones de embarcaciones de recreo y motores marinos, • bonificación en la cuota para arrendamientos de vivienda entre particulares con intermediación del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo.	Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, de envite o azar: • Actualización de las cuotas fijadas en determinados tipos de máquinas.	Impuesto sobre el Patrimonio: • Fijación del mínimo exento en 108.200 euros (el doble si el contribuyente tiene discapacidad igual o superior al 65%). Normas de gestión: • Obligaciones de información de Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles.

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ISLAS BALEARES	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por gastos de adquisición de libros de texto. • Por residentes de edad igual o superior a 65 años. • Por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual por jóvenes. • Por arrendamiento de vivienda habitual por jóvenes. • Por declarantes con discapacidad física o psíquica o con descendientes o ascendientes discapacitados. • Por declarantes titulares de fincas o terrenos incluidos en áreas de suelo rústico protegido. 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones «mortis causa» de vivienda habitual por determinados familiares o por minusválidos, • Por adquisiciones «mortis causa» o «intervivos» de bienes afectos a actividades económicas o de participaciones sociales. • Por adquisiciones «mortis causa» para los sujetos pasivos de los grupos I y II. • En donaciones de dinero de padres a hijos para adquisición de la primera vivienda habitual y en donaciones de padres a hijos y a otros descendientes para constituir o adquirir una empresa individual o negocio profesional o para adquirir participaciones en entidades. 	TP: <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación del 57% para menores de 36 años, minusválidos y familias numerosas. • Tipo superreducido en transacciones onerosas de viviendas de protección oficial. AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo general. • Tipos reducidos para formalizar documentos de compra de vivienda habitual por jóvenes, minusválidos y familias numerosas o transmisiones de viviendas protegidas. 	Tasa fiscal sobre el juego: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo del juego del bingo. • Deflactación de la escala de gravamen del juego en casinos. • Tributación de los juegos de promoción del trote. • Tipo para apuestas en carreras de galgos o de caballos. 	Normas de gestión en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados: <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones formales de información. Pago telemático preceptivo: <ul style="list-style-type: none"> • En función de la cifra de negocios.
LA RIOJA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento o adopción del segundo hijo o ulterior. • Por inversión en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes con residencia habitual en la Comunidad Autónoma. • Por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural. • Por inversión no empresarial en la adquisición de ordenadores personales de uso doméstico. 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones mortis causa e intervivos de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades de dimensiones reducidas. Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Del 99 por 100 del gravamen sucesorio de padres a hijos, de abuelos a nietos, entre ascendientes y descendientes o entre cónyuges. • Del 100 por 100 para las donaciones de dinero de padres a hijos en efectivo o mediante aportaciones a cuentas ahorro-vivienda para la adquisición de vivienda habitual. 	TP: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo general. • Tipos especiales para adquisición de vivienda habitual, en operaciones inmobiliarias sujetas al Impuesto y exentas del IVA y en transmisiones onerosas de determinadas explotaciones agrarias. AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo general. • Tipos reducidos y superreducidos para documentos notariales de compraventa de vivienda habitual por jóvenes, minusválidos, familias numerosas y sujetos pasivos con rentas bajas. 	Tributos sobre juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> • Actualización de los tipos de gravamen (general y sobre diversas máquinas recreativas) y tipos sobre casinos de juegos. 	Normas de gestión en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones de información tributaria de los Notarios y de las empresas que efectúen subastas. Tributos sobre el juego: <ul style="list-style-type: none"> • Normas de gestión y liquidación.

		<ul style="list-style-type: none"> Disminución de 10 a 5 años del período de conservación de la vivienda habitual del causante por el adquirente «mortis causa» (con efectos retroactivos a 5 años anteriores). 			
MADRID	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> Por nacimiento o adopción de hijos. Por obligación internacional de niños. Por acogimiento familiar de menores. Por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o discapacitados. Por arrendamiento de viviendas para menores de 35 años. Por donativos a fundaciones culturales, asistenciales, sanitarias y análogas. Para la neutralización fiscal de las ayudas para quienes sufrieron prisión durante al menos 1 año (Ley de Amnistía). 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> Por adquisiciones «mortis causa», en función del grado de parentesco, con incremento del importe de la reducción aplicable a los discapacitados. Por indemnizaciones a los herederos de los afectados por el síndrome tóxico. Por adquisiciones «inter vivos», con nueva reducción para los donativos de padres a hijos para la adquisición de la primera vivienda habitual. Tarifas y cuotas tributaria: <ul style="list-style-type: none"> Fijación, con bonificación del 99%, para las adquisiciones «mortis causa» cuando los herederos sean hijos y descendientes menores de 21 años. 	TP: <ul style="list-style-type: none"> Tipos general y reducidos en la modalidad de TP onerosas y ampliación del tipo reducido en casos de adquisición conjunta con la vivienda de plazas de garaje y anejos en el distrito centro de Madrid y nuevo tipo reducido para adquisición de vivienda habitual por familias numerosas. AJD: <ul style="list-style-type: none"> Tipos de gravamen. 	Tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias: <ul style="list-style-type: none"> Fijación de tipo reducido para las apuestas hípicas. 	Impuesto sobre el Patrimonio: <ul style="list-style-type: none"> Elevación del mínimo exento hasta 112.000 euros (el doble si el contribuyente tiene discapacidad igual o superior al 65%). Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> Obligación de información de Registradores de la Propiedad y Mercantiles y Notarios.
MURCIA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> Por inversión en vivienda habitual por jóvenes. Por gastos de guardería para hijos menores de 3 años. Por inversión en instalaciones de recursos energéticos renovables 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> Por adquisiciones «mortis causa» por sujetos pasivos descendientes y adoptados de 21 o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes. 	AJD: <ul style="list-style-type: none"> Fijación del tipo de gravamen general y de los reducidos (para escrituras de primera transmisión de viviendas por jóvenes y documentos de SGR) 	Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento de tarifas Normas sobre aplazamiento y fraccionamiento de deudas. 	Normas de gestión: <ul style="list-style-type: none"> Obligación de información de Notarios, Registradores de la Propiedad y Mercantiles Gestión telemática integral del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

período impositivo; Cataluña lo hace en relación con el canon del agua, tanto en relación con los usos domésticos (modificando los tramos de consumo, para introducir una cierta penalización de los consumos suntuarios) como respecto de los usos industriales (modificando el régimen de coeficientes reductores aplicable a los grandes consumidores industriales de agua), y Murcia respecto de los cánones por contaminación ambiental.

En relación con otros impuestos, Asturias introduce algunos cambios técnicos y formales en la regulación del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.

En lo que a tasas se refiere, hay que destacar también las disposiciones que la mayoría de leyes de acompañamiento incluyen. Se trata, en unos casos, de disposiciones de modificación de tasas preexistentes (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Islas Baleares, Madrid y Murcia), pero también de creación de nuevas tasas (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y la Rioja).

En relación con otros contenidos, hay que señalar que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación a diferentes materias. En primer término, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas (así, Andalucía y, especialmente Galicia, para adaptar sus normas sobre subvenciones a la Ley general de Subvenciones estatal, y otras Comunidades, como Asturias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Madrid, con carácter más general). Aparecen también disposiciones en materia de contratación y patrimonio (Comunidad Valenciana, Galicia y La Rioja), sector público empresarial, ya sea para su reordenación (Andalucía, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid), para crear o autorizar la creación de nuevas entidades o empresas (Andalucía, Asturias, Islas Baleares y Murcia) o incluso para suprimir alguna (Madrid) y función pública (Aragón, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, La Rioja). Por último, alguna Comunidad, como Cantabria, incluye diversas adaptaciones de su ley de horarios comerciales y otras Comunidades, como Andalucía o Galicia, aprovechan la ley de acompañamiento para adecuar su normativa en materia de cajas de ahorro a las sucesivas modificaciones de la legislación estatal.

Leyes tributarias

Corroborando la tendencia iniciada en años anteriores ha continuado la aprobación de leyes específicamente tributarias en algunas Comunidades Autónomas. Se trata de leyes a las que ya se ha hecho mención en el apartado anterior. En algunos casos, son leyes singulares específicas, como la ley foral navarra 1/2004, de 17 de febrero, relativa a la deducción por pensiones de viudedad, o la ley castellano-manchega 3/2004, de 1 de abril, relativa al plazo de vigencia del tipo reducido de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar aplicable a los casinos.

En otros casos, se trata de leyes más generales, como la canaria de medidas fis-

cales y tributarias (ley 2/2004, de 28 de mayo), que incluye normas no solo sobre los tributos cedidos, sino también sobre tributos propios. Dado que los comentarios sobre las primeros ya se han efectuado en el anterior apartado, en lo que se refiere a tributos propios, la citada ley incluye las tarifas del Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo manteniendo su importe e introduce diversas modificaciones en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas.

También con carácter general, la ley catalana de medidas financieras (Ley 11/2004, de 27 de diciembre), además de la inclusión de algunas normas sobre tributos cedidos, incluye importantes modificaciones en materia de tributos propios. La más relevante, sin duda, es la modificación en la normativa sobre el canon del agua, tanto en lo que a la tributación de los usos domésticos se refiere, como respecto de los usos industriales. Junto a ello, hay que destacar la creación de nuevas tasas y la incorporación de nuevos hechos imponibles.

Por último, la ley foral navarra 19/2004, de 29 de diciembre, en la línea de años anteriores, viene a modificar determinados impuestos (IRPF, Sociedades, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) y también la ley foral general tributaria del año 2000 y la de tasas y precios públicos.

Como modificaciones puntuales también a las que no se ha hecho referencia anteriormente cabe citar la ley 3/2004, de 22 de junio, de modificación de la Ley del Juego de Aragón, que incluye la de la tasa por prestación de servicios administrativos y técnicos de la Administración competente en juego y la ley foral navarra 3/2004, por la que se amplía el programa PREVER que incorpora algunas deducciones en IRPF y una exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Finalmente, hay que anotar que Murcia ha aprobado un texto refundido de la Ley de tasas, precios públicos y contribuciones especiales (Decreto legislativo 1/2004, de 9 de julio).

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

En primer término, hay que aludir a aquellas leyes que a lo largo del año modifican o complementan la ley de presupuestos del ejercicio. Así, en Navarra se ha aprobado la Ley foral 5/2004, de 2 de junio, de aprobación de las Cuentas Generales de Navarra de 2002 y la Ley foral 16/2004, de 3 de diciembre, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra que, en el marco del Acuerdo suscrito entre la Administración de la Comunidad Foral y los sindicatos sobre las condiciones de empleo del personal para los años 2004 y 2005, incluye, entre otros aspectos, el incremento de las retribuciones complementarias de determinado personal docente.

En segundo lugar, y en relación con las haciendas locales, hay que citar también dos leyes navarras: la que aprueba el plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008 y la que establece la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo

de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008.

En el capítulo de leyes autonómicas de subvenciones, sólo la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha optado por la aprobación de una ley específica de modificación de su anterior ley general de subvenciones para adaptarla, entre otras finalidades, a la ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Como ya se ha comentado, la mayoría de Comunidades han introducido sus modificaciones en leyes de presupuestos o de acompañamiento.

Como todos los años, se han aprobado igualmente algunas leyes singulares de autorización de operaciones patrimoniales. Este año en La Rioja y en Navarra (2).

En el ámbito institucional, hay que citar, en primer lugar, la aprobación de una ley de modificación de la Ley de la Sindicatura de Cuentas en Islas Baleares y de dos leyes de creación y regulación de órganos de defensa de la competencia (en Galicia y Madrid). Por lo demás, en el año 2005 se han creado diversos organismos y entidades, como el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo, dos empresas de radio y televisión (la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales y la Empresa Pública de Radiotelevisión de la Región de Murcia) y dos empresas de Suelo y Vivienda en Extremadura: una con forma de sociedad anónima (Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura) y, otra, como Agencia (la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio).

En otros ámbitos de la acción administrativa, cabe destacar la continuación del proceso de adaptación de las leyes autonómicas de cajas de ahorro a la ley estatal 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, por parte de aquellas Comunidades que aún no lo habían hecho, mientras que otras han aprovechado para ampliar la adecuación a otros cambios legislativos estatales en la materia (en particular, a la Ley 26/2003, de 17 de julio y, sobre todo, a la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social). En concreto, son 5 las Comunidades que han introducido adaptaciones: Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Murcia. Hay que destacar también la aprobación de una ley general de cajas de ahorro, que lógicamente ya incluye los cambios estatales: la ley de la Comunidad de La Rioja 6/2004, de 18 de octubre.

Por último, y en otros ámbitos de la acción administrativa hay que destacar la profusión de leyes de ordenación del territorio, suelo y vivienda (Aragón, Asturias, Cataluña, Murcia, Navarra y, en particular, la Comunidad Valenciana con tres leyes generales en este ámbito). También merecen mención las leyes dictadas en relación con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (2 en Canarias, en relación con el recurso cameral permanente, con implicaciones en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y Sociedades y con el IAE; una en Aragón, para la creación del Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, y otra en Galicia, de regulación general de las Cámaras).

Otros ámbitos de interés han sido: las haciendas locales (con una amplia modificación de la regulación de las haciendas locales de Navarra con ocasión de la actualización general del régimen local de la Comunidad); los puertos (con el establecimiento del régimen económico-financiero de la ocupación del dominio

público portuario en Cantabria); el medio ambiente (con una ley de medidas urgentes en Aragón); las explotaciones agrarias y el desarrollo rural (con una ley específica al respecto en Castilla-La Mancha); el comercio (con una modificación puntual relativa al concepto de gran establecimiento comercial de la ley del comercio minorista de Castilla-La Mancha) y, finalmente, la industria (con la aprobación de una ley general de industria en el País Vasco).

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el 2004 incluye, como es habitual, un amplio repertorio de disposiciones reguladoras de medidas de fomento y, en menor número, normas de desarrollo o complemento de las leyes generales de hacienda o de presupuesto del ejercicio y reglamentos de carácter tributario.

En el primer ámbito, hay que citar las normas que afectan al fomento de las actividades y sectores tradicionales de actuación autonómica: agricultura, economía social, suelo, servicios sociales, transportes, turismo, vivienda, etc. Destaca aquí Extremadura con una amplia producción reglamentaria sobre ayudas en el ámbito agrícola y ganadero, comercial y turístico y en el del fomento del empleo.

Respecto de los reglamentos de desarrollo presupuestario o de leyes sectoriales específicas cabe mencionar desde decretos de creación o autorización para la emisión o contratación de deuda pública (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana), hasta decretos de regulación de los anticipos de caja fija y pagos a justificar (Castilla-La Mancha) o del régimen de provisiones de fondos a las habilitaciones de pagos (Canarias), pasando por diversas disposiciones sobre retribuciones adicionales del profesorado universitario (Comunidad Valenciana, Galicia) o de los directivos de centros públicos docentes (Canarias) y alguna disposición sobre ejecución de intervenciones cofinanciadas con fondos europeos (Madrid). Adicionalmente, hay que anotar la profusión de reglamentos relativos a las haciendas locales (planes de obras y servicios, fondos de cooperación y, en particular, los decretos de modificación de las bases de distribución intermunicipal de los recursos del bloque de financiación canario en las siete islas).

Finalmente, en el ámbito tributario, merecen atención el decreto del Gobierno de Castilla-La Mancha, de desarrollo de la Ley de tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos, y el decreto del Gobierno de Canarias, por el que se regula la declaración anual de operaciones económicas con terceras personas.

ANEXO

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2004

Criterios para el análisis de los presupuestos

El análisis de los presupuestos de las Comunidades Autónomas que se ha ido presentando en los sucesivos Informes ha ido estableciendo una tipología de Comunidades Autónomas basada en sus diferencias institucionales y competenciales. No obstante, como ya se indicó en el Informe del año anterior, a partir del año 2003 y debido al progresivo traspaso de servicios desde la Administración central a las Comunidades Autónomas, esta tipología se ha simplificado puesto que los sucesivos acuerdos de traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas han llevado a una práctica homogeneidad competencial.

A diferencia de los presupuestos del año 2003, donde destacaba el efecto presupuestario que tenían los traspasos en materia de sanidad de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas, o de los presupuestos de 2002, en los que debía destacarse el impacto producido por el cambio de sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común, las cifras que se presentan para el año 2004 no presentan ningún tipo de particularidad, de modo que la comparación con los del año anterior no presenta problemas.

Siguiendo la tipología de anteriores Informes, el análisis de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2004 debe tener presentes las siguientes características.

Hay que seguir diferenciando las Comunidades Autónomas según su régimen de financiación: el foral y el común. La distinción es importante debido a que comporta diferencias sustanciales en la estructura de los presupuestos de ingresos.

Dentro de las Comunidades forales hay que separar, a su vez, el País Vasco de Navarra, ya que de la misma forma que las demás Comunidades uniprovinciales, Navarra ha absorbido su diputación provincial, mientras que en el País Vasco continúan existiendo las tres diputaciones forales. La distinción es relevante ya que son las diputaciones forales las que recaudan los tributos concertados con el Estado y las que consecuentemente pagan el cupo o aportación. Por ello la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres diputaciones forales.

Como se ha indicado anteriormente, una vez asumidos los servicios sanitarios de la Seguridad Social en todas las Comunidades, las diferencias competenciales señaladas en anteriores Informes, prácticamente han dejado de existir y, por tanto, sólo destacan las diferencias institucionales: esto es, la existencia de Comu-

nidades uniprovinciales y de Comunidades pluriprovinciales. Las primeras, como ya se ha indicado, han absorbido la diputación provincial correspondiente, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales continúan existiendo estas administraciones provinciales.

Sobre la base de todas estas distinciones se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas:

COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Uniprovinciales

Asturias
Cantabria
La Rioja
Madrid
Murcia

Pluriprovinciales

Andalucía
Aragón
Canarias
Castilla-La Mancha
Castilla y León
Cataluña
Comunidad Valenciana
Extremadura
Galicia
Islas Baleares

COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

Navarra (uniprovincial)
País Vasco (pluriprovincial)

Con respecto a las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros hay que tener en cuenta las precisiones siguientes:

- Se refieren a las cifras previstas y aprobadas por los respectivos Parlamentos autonómicos sobre los gastos que, como máximo, se pueden realizar y sobre los ingresos que se prevén liquidar.
- Las cifras se presentan en términos consolidados. Incluyen, por tanto, la Administración de la Comunidad Autónoma y los organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros dependientes de cada una de ellas. También, y para las Comunidades donde existen, se incluyen las entidades gestoras de la Seguridad Social.

—Para conseguir una homogeneización de las cifras, se excluyen las transferencias a las Corporaciones Locales procedentes de su participación en los ingresos del Estado, ya que sólo algunas Comunidades las incluyen en sus presupuestos. Estas transferencias proceden de la Administración Central y la Administración de la Comunidad Autónoma las transfiere a sus corporaciones locales, de manera que sólo realiza una función de caja liquidadora de estos recursos.

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2004-2003
(miles euros) (1)

	2004	2003	% Variación 04/03	euros/Hab. 2004
CA RÉGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
Asturias	3.154.381	3.041.825	3,7	2.938
Cantabria	1.754.699	1.621.352	8,2	3.163
La Rioja	907.661	834.247	8,8	3.092
Madrid	13.847.616	12.517.045	10,6	2.386
Murcia	2.973.609	2.733.851	8,8	2.297
B) Pluriprovinciales				
Andalucía	20.394.084	19.029.348	7,2	2.653
Aragón	3.910.795	3.699.624	5,7	3.130
Canarias	4.962.708	4.492.202	10,5	2.591
Castilla-La Mancha	5.771.046	5.324.860	8,4	3.121
Castilla y León	7.995.865	7.442.068	7,4	3.206
Cataluña	17.043.112	14.649.169	16,3	2.501
Comunidad Valenciana	9.811.400	9.111.521	7,7	2.160
Extremadura	3.802.388	3.591.568	5,9	3.536
Galicia	7.501.578	7.120.655	5,3	2.727
Islas Baleares	1.867.193	1.809.231	3,2	1.955
CA RÉGIMEN FORAL				
Navarra	2.789.233	2.371.143	17,6	4.770
País Vasco (2)	6.190.520	6.190.520	0,0	2.927
TOTAL	114.677.888	105.580.226	8,6	2.664

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

(2) Presupuesto prorrogado.

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Impuestos directos	2.050.886	583.563	4.395.722	918.126	1.750.630	9.698.927
Impuestos indirectos	5.966.741	1.085.986	7.312.214	2.025.364	3.984.201	20.374.506
Tasas y otros ingresos	545.321	230.596	631.339	191.219	565.997	2.164.472
Transferencias corrientes	8.988.921	2.628.783	2.882.529	3.276.634	2.941.211	20.718.078
Ingresos patrimoniales	56.255	16.357	18.263	13.897	32.187	136.959
OPERACI. CORRIENTES	17.608.124	4.545.285	15.240.067	6.425.240	9.274.226	53.092.942
Enajenación de inversiones	27.530	4.400	0	74.755	107.182	213.867
Transferencias de capital	1.939.089	275.200	162.867	741.742	328.121	3.447.019
OPERACI. DE CAPITAL	1.966.619	279.600	162.867	816.497	435.303	3.660.886
Activos financieros	10.035	2.996	18.223	665	601	32.520
Pasivos financieros	809.307	134.825	1.621.956	259.085	101.271	2.926.444
OPERACIONES FINANCIERAS	819.342	137.821	1.640.179	259.750	101.872	2.958.964
TOTAL	20.394.085	4.962.707	17.043.113	7.501.487	9.811.401	59.712.792

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Aragón	Islas Balears	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremad.	Total
Impuestos directos	608.649	271.075	903.318	450.119	264.700	2.497.861
Impuestos indirectos	1.137.105	1.399.734	1.962.892	1.326.068	656.961	6.482.760
Tasas y otros ingresos	143.161	88.938	247.966	143.266	82.961	706.292
Transferencias corrientes	1.501.723	50.140	3.642.047	3.117.871	2.269.173	10.580.954
Ingresos patrimoniales	24.000	3.172	17.723	14.667	10.489	70.051
OPERACI. CORRIENTES	3.414.638	1.813.059	6.773.946	5.051.991	3.284.284	20.337.918
Enajenación de inversiones	29.000	0	120.624	44.631	13.697	207.952
Transferencias de capital	354.742	43.693	899.623	619.945	424.960	2.342.963
OPERACIONES DE CAPITAL	383.742	43.693	1.020.247	664.576	438.657	2.550.915
Activos financieros	4.438	198	6.688	6.044	24.230	41.598
Pasivos financieros	107.978	10.243	194.984	48.436	55.215	416.856
OPERACIONES FINANCIERAS	112.416	10.441	201.672	54.480	79.445	458.454
TOTAL	3.910.795	1.867.193	7.995.865	5.771.047	2.802.388	23.347.287

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	1.205.005	0	1.205.005
Impuestos indirectos	1.373.477	7.100	1.380.577
Tasas y otros ingresos	61.377	47.497	108.874
Transferencias corrientes	30.965	5.647.374	5.678.339
Ingresos patrimoniales	43.385	43.709	87.094
OPERACIONES CORRIENTES	2.714.209	5.745.680	8.459.889
Enajenación de inversiones	10.231	651	10.882
Transferencias de capital	40.592	44.972	85.564
OPERACIONES DE CAPITAL	50.823	45.623	96.446
Activos financieros	24.201	9.216	33.417
Pasivos financieros	0	390.000	390.000
OPERACIONES FINANCIERAS	24.201	399.216	423.417
TOTAL	2.789.233	6.190.520	8.979.753

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2004 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	43,2	0,0	13,4
Impuestos indirectos	49,2	0,1	15,4
Tasas y otros ingresos	2,2	0,8	1,2
Transferencias corrientes	1,1	91,2	63,2
Ingresos patrimoniales	1,6	0,7	1,0
OPERACIONES CORRIENTES	97,3	92,8	94,2
Enajenación de inversiones	0,4	0,0	0,1
Transferencias de capital	1,5	0,7	1,0
OPERACIONES DE CAPITAL	1,8	0,7	1,1
Activos financieros	0,9	0,1	0,4
Pasivos financieros	0,0	6,3	4,3
OPERACIONES FINANCIERAS	0,9	6,4	4,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 2004 (euros/Hab.)**

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Remuneraciones personal	1.029	1.016	847	565	1.055	846
Bienes y servicios	396	364	436	92	408	376
Intereses	45	44	49	24	33	44
Transferencias corrientes	591	732	658	1.147	729	727
OPERACIONES CORRIENTES	2.061	2.155	1.989	1.828	2.225	1.993
Inversiones reales	431	653	173	193	460	246
Transferencias de capital	296	256	138	234	333	184
OPERACIONES DE CAPITAL	726	909	311	427	793	430
Activos financieros	62	21	20	1	24	23
Pasivos financieros	88	78	64	40	50	64
OPERACIONES FINANCIERAS	150	98	85	42	74	87
TOTAL	2.938	3.163	2.386	2.297	3.092	2.509

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remunera. personal	7.233.245	1.859.938	4.732.112	2.581.475	3.530.677	19.937.447
Bienes y servicios	2.115.552	886.330	4.491.819	925.599	1.357.072	9.776.372
Intereses	455.949	44.998	394.090	139.519	267.323	1.301.879
Transferen. corrientes	5.616.307	1.193.135	4.723.197	1.562.343	2.819.765	15.914.747
Amortizaciones	0	0	533	0	0	533
OPERACI. CORRIENTES	15.421.053	3.984.401	14.341.751	5.208.936	7.974.837	46.930.978
Inversiones reales	1.589.319	458.769	1.296.658	982.885	843.927	5.171.558
Transferen. de capital	2.562.571	381.243	552.896	980.923	640.778	5.118.411
OPERACI. DE CAPITAL	4.151.890	840.012	1.849.554	1.963.808	1.484.705	10.289.969
Activos financieros	30.795	3.470	357.891	108.649	250.587	751.392
Pasivos financieros	790.346	134.825	493.916	220.185	101.271	1.740.543
OPERACI. FINANCIERAS	821.141	138.295	851.807	328.834	351.858	2.491.935
TOTAL	20.394.084	4.962.708	17.043.112	7.501.578	9.811.400	59.712.882

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (porcentajes)**

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremad.	Total
Remuneraciones personal	34,0	36,4	33,1	32,7	33,9	33,5
Bienes y servicios	10,8	15,7	9,5	10,4	10,1	10,5
Intereses	1,7	2,0	0,7	0,7	1,2	1,0
Transferencias corrientes	31,1	22,7	28,5	34,9	31,9	30,6
OPERACIONES CORRIENTES	77,5	76,8	71,7	78,6	77,1	75,7
Inversiones reales	7,8	10,1	14,4	10,9	13,0	11,8
Transferencias de capital	11,8	12,5	11,9	9,6	7,8	10,7
OPERACIONES DE CAPITAL	19,6	22,6	26,3	20,5	20,8	22,5
Activos financieros	1,1	0,0	0,1	0,2	0,6	0,4
Pasivos financieros	1,8	0,5	1,8	0,7	1,5	1,4
OPERACIONES FINANCIERAS	2,9	0,6	2,0	0,9	2,1	1,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (euros/Hab.)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	941	971	695	938	777	841
Bienes y servicios	275	463	659	336	299	412
Intereses	59	23	58	51	59	55
Transferencias corrientes	731	623	693	568	621	671
Amortizaciones	0	0	0	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	2.006	2.080	2.105	1.893	1.755	1.979
Inversiones reales	207	239	190	357	186	218
Transferencias de capital	333	199	81	357	141	216
OPERACIONES DE CAPITAL	540	439	271	714	327	434
Activos financieros	4	2	53	39	55	32
Pasivos financieros	103	70	72	80	22	73
OPERACIONES FINANCIERAS	107	72	125	120	77	105
TOTAL	2.653	2.591	2.501	2.727	2.160	2.518

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (euros/Hab.)**

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremad.	Total
Remuneraciones personal	1.063	711	1.062	1.020	1.198	1.027
Bienes y servicios	337	307	304	324	356	322
Intereses	52	39	21	21	43	32
Transferencias corrientes	974	444	913	1.088	1.129	937
OPERACIONES CORRIENTES	2.425	1.502	2.300	2.453	2.727	2.318
Inversiones reales	246	197	460	339	461	363
Transferencias de capital	369	245	383	299	275	328
OPERACIONES DE CAPITAL	615	442	843	639	736	691
Activos financieros	34	0	4	6	23	12
Pasivos financieros	56	11	59	23	51	43
OPERACIONES FINANCIERAS	90	11	63	29	74	54
TOTAL	3.130	1.955	3.206	3.121	3.536	3.063

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	801.719	1.336.799	2.138.518
Bienes y servicios	251.808	1.848.566	2.100.374
Intereses	47.370	90.242	137.612
Transferencias corrientes	1.117.302	1.764.313	2.881.615
OPERACIONES CORRIENTES	2.218.199	5.039.920	7.258.119
Inversiones reales	252.188	317.066	569.254
Transferencias de capital	296.632	435.639	732.271
OPERACIONES DE CAPITAL	548.820	752.705	1.301.525
Activos financieros	22.183	259.963	282.146
Pasivos financieros	31	137.931	137.962
OPERACIONES FINANCIERAS	22.214	397.894	420.108
TOTAL	2.789.233	6.190.520	8.979.753

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2004 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	28,7	21,6	23,8
Bienes y servicios	9,0	29,9	23,4
Intereses	1,7	1,5	1,5
Transferencias corrientes	40,1	28,5	32,1
OPERACIONES CORRIENTES	79,5	81,4	80,8
Inversiones reales	9,0	5,1	6,3
Transferencias de capital	10,6	7,0	8,2
OPERACIONES DE CAPITAL	19,7	12,2	14,5
Activos financieros	0,8	4,2	3,1
Pasivos financieros	0,0	2,2	1,5
OPERACIONES FINANCIERAS	0,8	6,4	4,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2004 (euros/Hab.)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	1.371	632	792
Bienes y servicios	431	874	778
Intereses	81	43	51
Transferencias corrientes	1.911	834	1.067
OPERACIONES CORRIENTES	3.794	2.383	2.688
Inversiones reales	431	150	211
Transferencias de capital	507	206	271
OPERACIONES DE CAPITAL	939	356	482
Activos financieros	38	123	104
Pasivos financieros	0	65	51
OPERACIONES FINANCIERAS	38	188	156
TOTAL	4.770	2.927	3.326

**PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PARA EL AÑO 2004. DATOS FINANCIEROS**

	Déficit no financiero miles euros	Déf. n. f./ presupuesto %	Endeudamiento neto miles euros
CA RÉGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Asturias	-6.182	-0,2	57.489
Cantabria	7.936	-0,2	0
La Rioja	68	0,0	6.035
Madrid	70.463	0,5	0
Murcia	-43	0,0	0
B) Pluriprovinciales			
Andalucía	1.800	0,0	18.961
Aragón	1	0,0	38.314
Canarias	472	0,0	0
Castilla-La Mancha	1	0,0	5.411
Castilla y León	-44.780	-0,6	48.326
Cataluña	-788.371	-4,6	1.128.040
Comunidad Valenciana	249.987	2,5	0
Extremadura	-1	0,0	0
Galicia	68.993	0,9	38.900
Islas Baleares	236	0,0	0
CA RÉGIMEN FORAL			
Navarra	-1.987	-0,1	-31
País Vasco	-1.322	0,0	252.069
TOTAL	-444.483	0,4	1.536.025

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
(1) Ingresos corrientes	2.591.740	1.458.565	13.036.315	2.661.737	824.023	20.572.380
(2) Gastos corrientes	2.213.175	1.195.669	11.548.351	2.366.510	653.206	17.976.911
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	378.565	262.896	1.487.964	295.227	170.817	2.595.469
(4) Ingresos de capital	395.316	249.587	389.806	258.008	62.073	1.354.790
(5) Gastos de capital	780.063	504.547	1.807.307	553.278	232.822	3.878.017
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-6.182	7.936	70.463	-43	68	72.242
(7) Variación neta de activos financieros	-51.305	-7.936	-70.465	44	-6.101	-135.763
(8) Variación neta de pasivos financieros	57.489	0	0	0	6.035	63.524

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
(1) Ingresos corrientes	17.608.124	4.545.285	15.240.067	6.425.240	9.274.226	53.092.942
(2) Gastos corrientes	15.421.053	3.984.401	14.341.751	5.208.936	7.974.837	46.930.978
(3)=(1)-(2) Ahorro corr.	2.187.071	560.884	898.316	1.216.304	1.299.389	6.161.964
(4) Ingresos de capital	1.966.619	279.600	162.867	816.497	435.303	3.660.886
(5) Gastos de capital	4.151.890	840.012	1.849.554	1.963.808	1.484.705	10.289.969
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	1.800	472	-788.371	68.993	249.987	-467.119
(7) Variación neta de activos financieros	-20.760	-474	-339.668	-107.984	-249.986	-718.872
(8) Variación neta de pasivos financieros	18.961	0	1.128.040	38.900	0	1.185.901

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Aragón	Islas Balears	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremad.	Total
(1) Ingresos corrientes	3.414.638	1.813.059	6.773.946	5.051.991	3.284.284	20.337.918
(2) Gastos corrientes	3.030.414	1.434.478	5.736.331	4.535.470	2.931.941	17.668.634
(3)=(1)-(2) Ahorro corr.	384.224	378.581	1.037.615	516.521	352.343	2.669.284
(4) Ingresos de capital	383.742	43.693	1.020.247	664.576	438.657	2.550.915
(5) Gastos de capital	767.965	422.038	2.102.642	1.181.096	791.001	5.264.742
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	1	236	-44.780	1	-1	-44.543
(7) Variación neta de activos financieros	-38.314	-236	-3.546	-5.411	0	-47.507
(8) Variación neta de pasivos financieros	38.314	0	48.326	5.411	0	92.051

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2004 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
(1) Ingresos corrientes	2.714.209	5.745.680	8.459.889
(2) Gastos corrientes	2.218.199	5.039.920	7.258.119
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	496.010	705.760	1.201.770
(4) Ingresos de capital	50.823	45.623	96.446
(5) Gastos de capital	548.820	752.705	1.301.525
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-1.987	-1.322	-3.309
(7) Variación neta de activos financieros	2.018	-250.747	-248.729
(8) Variación neta de pasivos financieros	-31	252.069	252.038

LAS ELECCIONES GENERALES DE 2004 EN ESPAÑA

Francesc Pallarés
Alex Boso
Jordi Muñoz¹

El 14 de Marzo de 2004 se celebraron las octavas elecciones generales desde la aprobación de la Constitución Española. Los comicios se celebran en un clima fuertemente enrarecido a raíz de los terribles atentados del 11-M en Madrid y de sus derivadas políticas.

El marco político

La convocatoria de las elecciones del 14 de marzo cerraba la segunda legislatura de gobierno del Partido Popular, con José María Aznar a la cabeza. Se cerraba así una legislatura en la que el PP había gobernado con comodidad, al disfrutar de una holgada mayoría absoluta conseguida en las elecciones del 12 de marzo de 2000.

Una cierta continuidad, aunque matizada, en la bonanza económica ha marcado también la legislatura. En este marco el PP había gobernado sobre su mayoría absoluta, que le había permitido además un amplio control del tejido institucional a través del nombramiento de cargos institucionales. En el proceso parlamentario había llegado a acuerdos con Coalición Canaria (CC), especialmente en la primera mitad de la legislatura. También llegó a acuerdos y consiguió el apoyo de CiU en algunos temas durante la primera fase de la legislatura pero las relaciones entre ambos fueron distanciándose progresivamente hasta llegar a situaciones de elevada tensión durante la segunda fase de la legislatura.

Paralelamente a los aspectos económicos, otro pilar central en la política de Aznar y el gobierno del PP durante la legislatura ha sido la lucha contra el terrorismo de ETA y de las personas, organizaciones y grupos que den cobertura legal, fomenten o apoyen a la actividad terrorista. Lo plantea igualmente como una «prioridad diferenciada» en su etapa de presidencia de la Unión Europea en el primer semestre de 2002, reflejo de la nueva situación creada tras los atentados del 11-S en EEUU.

En este marco, si bien sin atentados de ETA desde el 11-S, continuaron tensándose las relaciones entre el «PP-gobierno central» y «PNV/EA -gobierno vasco», con planteamientos diferentes frente al terrorismo de ETA. Las elecciones vascas de 2001 habían expresado una clara división en el electorado, entre los que apoyaron al nacionalismo democrático vasco y los votantes de los partidos

1. Con la colaboración de Lucía López en la elaboración de los gráficos de opinión pública.

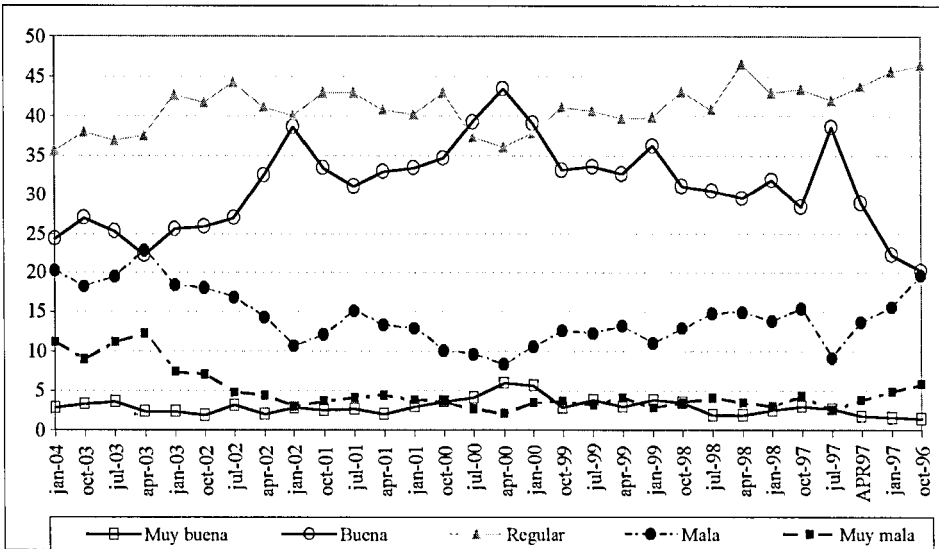
de ámbito estatal, aunque con ventaja para los primeros que junto a Ezker Batua configuraron una mayoría en la cámara y el gobierno vasco.

El PP, víctima principal y objetivo preferente de los terroristas en la última fase, acusa al nacionalismo vasco de tibieza interesada frente al terrorismo y de insuficiente atención a sus víctimas, planteando además que al menos en esta fase la ideología y los objetivos estratégicos del nacionalismo contribuyen a legitimar a ETA. Los nacionalistas vascos interpretan la política del PP como la agresión de un nacionalismo español contra su proyecto, que contribuye a la radicalización y no a la pacificación en el País Vasco, al tiempo que formula una propuesta de asociación en España a partir de la soberanía del pueblo vasco. Las posiciones estaban más enfrentadas que nunca. También el nacionalismo catalán reacciona muy críticamente frente a la política del PP.

A nivel estatal, la dirección del proceso, la iniciativa, es del PP, quedando el PSOE a remolque. De todas maneras el PSOE mostraba su voluntad de colaboración en la lucha frente al terrorismo sin que ello obstara a que se manifestaran desacuerdos e incomodidades con la forma en que el PP abordaba las relaciones con el nacionalismo democrático vasco (y catalán por extensión). El tema de la guerra de Irak possibilitó al PSOE el terreno para empezar a desarrollar una interpretación alternativa de los intereses de España.

El escándalo de Gescartera que implicó a conocidos miembros del PP, la huelga general de junio de 2002 (con su secuela de sentencia judicial contra la información dada por TVE), las fuertes críticas a la política seguida en relación al Prestige y al chapapote, entre otros temas jalonan un claro desgaste del gobierno en la opinión pública. (ver gráfico).

EVOLUCIÓN DE LA VALORACIÓN DEL GOBIERNO DEL PP 1996-2004



Fuente: Barómetros CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas)

En las elecciones municipales de 2003 el PSOE había sido el partido más votado, por primera vez desde 1993, aunque con escaso margen sobre el PP. Si bien no se pueden extrapolar sin más los resultados de unas locales a unas generales (el partido en el gobierno central sale normalmente «castigado» en las locales), la especial politización de aquellas elecciones las convertía en mejor indicador de tendencias de evolución que en otras ocasiones. En conjunto a inicios de 2004 en los sondeos de intención de voto se mantenía una ventaja del PP, pero sin la posición hegemónica de 2000, paralelamente a una lenta pero progresiva recuperación del PSOE.

Sobre esta base, concurrían ante las elecciones otros elementos fundamentales que contribuían a determinar un escenario a priori más abierto que en la anterior cita electoral:

–Renovación del liderazgo en el PSOE. Tras una compleja etapa de transición, el XXXV congreso federal del PSOE, celebrado tras la dimisión de Joaquín Almunia en 2000, José Luis Rodríguez Zapatero se impuso –contra pronóstico– a José Bono por un estrecho margen de nueve votos. Esto comportó una renovación en la dirección socialista que, tras una primera etapa de buena proyección, se tuvo que enfrentar a una serie de problemas y retos, tanto internos como externos. Así, la crisis de la Asamblea de Madrid o las notorias discrepancias públicas con algunos «barones» del PSOE –especialmente con José Bono–, que se agudizaron a raíz del pacto de gobierno en Cataluña entre el PSC, ERC e Iniciativa per Catalunya. Pero el liderazgo de Rodríguez Zapatero parece tener una proyección social importante, lo que le coloca en una mejor posición respecto a la que tenía Joaquín Almunia en 2000. Pero el liderazgo de Rodríguez Zapatero se va consolidando lenta pero progresivamente y cobra mayor solidez con sus intervenciones y planteamientos en oposición a la intervención en Irak. De todas maneras el PSOE tenía dificultades para aparecer como alternativa.

–Cambio de candidato en el PP. Tras la decisión de José María Aznar de no optar a un tercer mandato –tal y como había anunciado desde el primer momento– se abrió en el PP un proceso de sucesión en el que se perfilaron tres candidatos principales: Mariano Rajoy, Rodrigo Rato y Jaime Mayor Oreja. Finalmente Aznar se decantó por Mariano Rajoy, que ya era vicepresidente político en el último gobierno Aznar. De todas maneras la figura y el liderazgo de Aznar, intensamente vinculados a la política del PP, eclipsaron en parte el papel de Rajoy incluso durante la campaña electoral.

–La situación política generada a partir de la involucración activa del gobierno de Aznar en la decisión de invadir Irak junto con los EEUU y el Reino Unido. Esta decisión generó una amplísima y continuada contestación social durante la primavera de 2003 y se celebraron en muchas ciudades algunas de las mayores manifestaciones que se recuerdan. Los sondeos indicaban que cerca del 90% de la población rechazaba esta participación.

–Otros acontecimientos de la última fase de la legislatura tuvieron también importante repercusión política y contribuyeron a la configuración de la situación preelectoral.

La gestión del gobierno en relación a la catástrofe originada por el hundimiento del petrolero «Prestige» y el vertido de petróleo en las costas gallegas,

generó una oleada de reacciones críticas que minaron la credibilidad del gobierno popular.

La política respecto a los recursos hídricos que se concretó en el proyecto de trasvase del Ebro y el Plan Hidrológico Nacional si bien encontraba apoyos en las Comunidades de Murcia y Valencia, generó una fuerte oposición en las Comunidades de la Ribera del Ebro, fundamentalmente en Aragón y Cataluña.

Por su parte, la reunión de Carod Rovira con miembros de la dirección de ETA y las posteriores declaraciones de ETA sobre una tregua en Cataluña, que fue contundentemente rechazada por todos los partidos incluida ERC, tuvo una gran repercusión política y mediática. Por una parte generó una honda crisis en el tripartito catalán, así como importantes problemas en las relaciones entre el PSC y el PSOE. Por otra el PP presentaba el tema para atacar el gobierno tripartito catalán y ejemplificar las alianzas del PSOE en un hipotético escenario postelectoral a nivel español.

Estos elementos configuran el escenario que dominó la campaña electoral hasta el día 11 de marzo, cuando se producen los atentados en Madrid, que provocaron la suspensión anticipada de la campaña y un cambio radical de escenario político (ver más adelante).

Las fuerzas políticas y la campaña

Partido Popular

Tal como hemos indicado, el PP partía de una posición dominante conseguida en las elecciones de 2000 y su gestión económica era una de sus principales bazas electorales. Aún así, el cambio de liderazgo y el clima convulso introducían elementos de incertidumbre que determinaron una campaña intensa y agresiva por parte del PP. Sus objetivos se centraban en revalidar la mayoría absoluta (o quasi) y en principio no trabajaban con la hipótesis de una derrota.

El diseño de campaña del PP se basó en lanzar la imagen de Mariano Rajoy como candidato, dando siempre sensación de clara continuidad con respecto a J.M. Aznar. El perfil político de Rajoy no era tan marcado como el de J.M. Aznar y la campaña estuvo menos personalizada en el candidato que en otras ocasiones.

La campaña del PP basculó alrededor de dos elementos centrales: por un lado, la defensa de la gestión de los gobiernos de Aznar y las propuestas de futuro sobre el eje de la continuidad; por otro lado las críticas a la oposición. La defensa de la gestión de Aznar se realiza fundamentalmente a partir de los elementos menos polémicos de la misma, como la política de infraestructuras o macroeconómica mientras trata de evitar referencias a las cuestiones más polémicas de la misma. En este marco Rajoy se presenta como continuador de la obra de Aznar tratando de mantener para el PP la imagen de partido de centro reformista, moderado.

La otra vertiente de la campaña popular se orienta a la crítica a la oposición y se centra en los que aparecían como los puntos más débiles o problemáticos para

el PSOE. Así por una parte se presenta al PSOE como carente de proyecto y de alternativa. Por otra los ataques al PSOE y Rodríguez Zapatero se centran también en los acuerdos del PSC con ERC en Cataluña y a la supuesta relación entre los republicanos y ETA. Se alerta ante la posibilidad de un gobierno del PSOE condicionado por ERC e IU y frente a ello el PP se presenta como la única garantía de estabilidad y unidad para España, como el único partido que estaría en disposición de gobernar en solitario.²

Este argumento, que se entronca con la defensa del modelo territorial vigente frente a las propuestas reformistas va convirtiéndose, a medida que avanza la campaña, en el centro del discurso popular.

Partido Socialista Obrero Español

Con un liderazgo renovado, el PSOE aspira en estas elecciones a recuperar su posición como fuerza más votada y por lo tanto a recuperar el gobierno. La campaña va orientada fundamentalmente a impulsar la figura de Rodríguez Zapatero como candidato y gira alrededor de la idea del «cambio tranquilo», así como un énfasis especial en valores como solidaridad, respeto a la diversidad y diálogo, en consonancia con el carácter que el candidato quiere imprimir a su política. La idea del PSOE es que debe movilizar al máximo a sus votantes potenciales para que acudan a las urnas.

Uno de los frentes de la campaña es la crítica a la gestión del PP. Como es lógico, esta crítica se centra en los aspectos más polémicos de la misma: critica la decisión de involucrar España en la guerra de Irak y promete la retirada de los soldados españoles en caso de poder formar gobierno; denuncia irregularidades y puntos oscuros en el accidente del Yak-42 y sus secuelas; también la mala gestión en el tema del Prestige es referencia constante durante la campaña, así como las críticas al uso partidista de los medios de comunicación públicos, en especial TVE.

Al tiempo trata de neutralizar los ataques del PP. Por una parte Zapatero asegura que va a gobernar en solitario si resulta la fuerza más votada el 14 de marzo, para diluir el planteamiento de la elección entre un gobierno de coalición heterogénea de varios partidos frente a una mayoría homogénea del PP. Respecto al discurso popular sobre la unidad de España, Zapatero define un tono sosegado situando el diálogo y el consenso con las fuerzas democráticas como la mejor garantía para la cohesión territorial del estado. En este sentido se muestra partidario de introducir reformas en el Estado autonómico tendentes a mejorar su capacidad de integración (Senado, participación de las CCAA en los temas de la UE, entre otros aspectos).

Por otra parte el PSOE también trató de impulsar una agenda temática propia, con una batería de propuestas en materia social y económica, muchas de ellas dirigidas a los jóvenes. El acceso a la vivienda es un tema central en el programa

2. Este es el argumento que lleva a Rajoy a rechazar un debate cara a cara con Rodríguez Zapatero, y a afirmar que sólo participaría en él si en el debate estaban también «Carod-Rovira y Llamazares» (El País, 6/3/04).

socialista (Zapatero promete crear un ministerio específico dedicado al tema, así como impulsar un plan de choque al respecto). Destacan también las propuestas referidas al impulso a del I+D (Investigación y desarrollo) así como de lo que el PSOE denomina «regeneración democrática»: de política de neutralidad en los medios de comunicación públicos o de impulso del papel del parlamento como eje central de la vida política española.

Izquierda Unida

Izquierda Unida también acude con un nuevo candidato a estos comicios: Gaspar Llamazares. Tiene como objetivo mejorar sus resultados de 2000 e incrementar su representación, aunque Llamazares deja claro durante la campaña que su primer objetivo es constituir una mayoría alternativa al PP.

De nuevo, IU se enfrenta a una fuerte polarización de la campaña que limita su «espacio político», su presencia en los medios de comunicación y la proyección de sus candidatos. A su vez esta menor presencia favorece más el planteamiento bipolar, en un círculo vicioso del que pugna por salir. Por esto critica al PSOE por la promesa de Zapatero de no formar gobierno si no resulta la fuerza más votada en la campaña. Otra crítica que dirige al PSOE va referida a la «deriva centrista» de este partido.

Sus temas prioritarios son la oposición a la guerra de Irak, las propuestas de profundización en las políticas sociales y la reforma del modelo territorial de Estado. Las críticas centrales se dirigen al PP, y se presenta como garantía para que en un hipotético gobierno alternativo puedan tener mayor peso los valores y las políticas de izquierdas. En cualquier caso, en ningún momento esconde su disposición a pactar con las otras fuerzas para constituir, si fuese aritméticamente posible, una mayoría alternativa al PP.

Partidos de Ámbito no Estatal

Entre los **Partidos de Ámbito no Estatal** (PANE), ERC centra una gran atención mediática y buena parte de la agenda de campaña. ERC llega a las elecciones tras la crisis provocada al conocerse la entrevista con miembros de ETA de su entonces Secretario General, Josep Lluís Carod Rovira que en aquellos momentos detentaba también el cargo de *Conseller en cap* de la Generalitat. La entrevista, realizada sin conocimiento del Presidente de la Generalitat ni de los partidos socios en el gobierno tripartito catalán, recibe la repulsa de éstos y origina una fuerte crisis que tiene como consecuencia la salida de Carod Rovira del gobierno catalán. Finalmente Carod-Rovira optó por presentarse como cabeza de lista en las elecciones generales. ERC acude así a los comicios con Carod como cabeza de lista, con un eslogan que hacía referencia directa al caso («Parlant la gent s'entén»³ y con un discurso basado en la necesidad de una renovación democrática en España.

3. «Hablando se entiende la gente».

CiU, por su parte, presenta como cabeza de lista al líder de Unió Democràtica de Catalunya, Josep Antoni Duran Lleida. Por primera vez desde 1979 se presenta a unas elecciones generales sin ser partido de gobierno en Cataluña. El objetivo de *CiU* es mantener sus resultados de 2000 (15 diputados) y esperar a que las urnas no den ninguna mayoría absoluta, para de este modo recuperar su «papel decisivo» en Madrid. El tono de su campaña es de moderación con constantes apelaciones al «sentido común» para intentar consolidar un espacio central en el espectro político catalán, alejado de los «extremos» que representarían ERC por un lado, y el PP por otro.

El PNV acude a estos comicios tras un proceso de renovación interna, en el que Josu Jon Imaz ha sucedido al histórico dirigente Xabier Arzallus al frente del partido. Iñaki Anasagasti, tras cuatro legislaturas como portavoz del Grupo Vasco en el Congreso, decide retirarse al Senado, con lo cual el PNV se presenta en esta ocasión sin un cabeza de cartel claro. De hecho, ninguno de los cabezas de lista del PNV en Álava, Vizcaya y Guipúzcoa fueron elegidos para ejercer la portavocía del grupo parlamentario del PNV (tras las elecciones el portavoz es Josu Erkoreka, segundo en la lista del PNV por Vizcaya).

El 11-M y la interrupción de la campaña

Como es sabido, el ritmo de la campaña se vio bruscamente alterado por los atentados terroristas cometidos en Madrid el 11 de Marzo, que causaron cerca de 200 muertos y más de un millar de heridos. La matanza provocó la suspensión inmediata de la campaña, por acuerdo de todas las fuerzas políticas, 48 horas antes de lo previsto, y alteró de manera fundamental el curso de los acontecimientos.

A la lógica conmoción por los peores atentados de la historia en España le siguió la agria polémica sobre la gestión informativa del acontecimiento que hizo el gobierno de J.M. Aznar. La cuestión de la autoría de los atentados, que en un primer momento fueron atribuidos a ETA fue el centro de la polémica. La creciente divulgación de informaciones en algunos medios españoles, en la prensa internacional y en internet que apuntaban la autoría del atentado a terroristas islamistas desarrollaron crecientes suspicacias sobre la información dada por el gobierno.

En este marco la jornada de reflexión fue muy tensa y a última hora se generalizaron en muchas ciudades concentraciones delante de las sedes del Partido Popular exigiendo transparencia informativa. Las nuevas tecnologías –teléfonos móviles e Internet– fueron los medios a través de los que se fue desarrollando la movilización.

Los resultados

Aspectos generales

Con un incremento de casi 7 puntos en la participación respecto a las anteriores elecciones generales –que se sitúa muy cerca de los niveles de elecciones altamente competitivas cómo las de 1996–, los resultados del 14 de marzo supo-

nen un gran vuelco en el mapa político español, dando al PSOE un claro triunfo electoral, con el 42,16% de los votos. El PP retrocede significativamente y se queda a casi cinco puntos del PSOE mientras que IU experimenta un leve retroceso que en términos de representación en el congreso de los diputados le supone, como veremos, importantes pérdidas.

De estos resultados se deriva la formación de un gobierno del PSOE. Este gobierno, que es monocolor, no cuenta con mayoría absoluta y tiene que apoyarse en otras fuerzas para la gobernabilidad.

ESPAÑA: ELECCIONES GENERALES 2004		
	2004	Dif.2004-2000
Participación	75,66	+6,96
	% s/votantes	
PSOE	42,16	+8,26
PP	37,33	-6,87
IU/ICV	5,06	-0,34
PANE	11,44	-1,16

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central

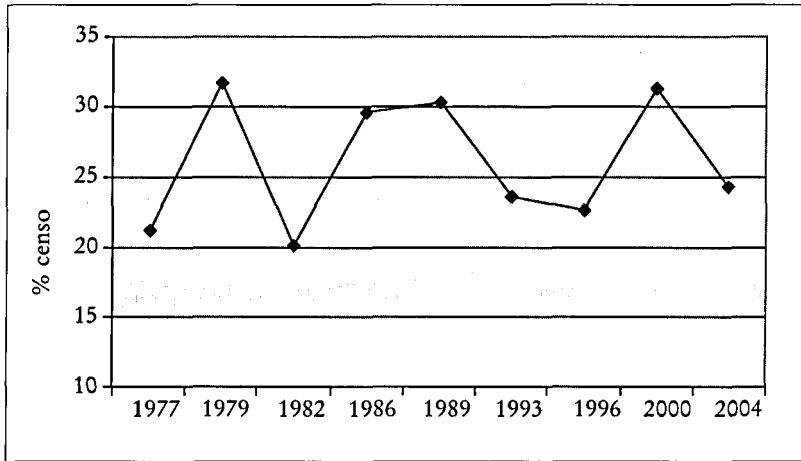
La participación/abstención

Con un 75,66% de participación, estas elecciones suponen un repunte claro con respecto a 2000, tal y como corresponde a momentos en que hay una expectativa de cambio o algún factor que determina una intensa movilización del electorado. En esta ocasión, una cierta expectativa de cambio a priori, así como los efectos derivados de los atentados del 11-M y la gestión que de los mismos hizo el gobierno Aznar han tenido como consecuencia principal unos bajos niveles de abstención.

Si observamos la evolución histórica de la abstención en las elecciones generales celebradas en España, observamos una clara dualidad entre aquellas citas en las que se daba una expectativa clara de cambio (1977, 1982, 1993, 1996 y, ahora, 2004) y aquellas en las que no había tal expectativa (1979, 1986, 1989, 2000). En el primer grupo encontramos unos niveles de abstención entre el 20 y el 25%, mientras que en el segundo se sitúan alrededor del 30%.

Estos procesos de movilización/desmovilización no se suelen repartir de manera homogénea entre las diversas fuerzas políticas. Así, del mismo modo que en 2000 se observó una desmovilización de antiguos votantes de izquierdas, en esta ocasión se ha dado el proceso inverso, y el incremento en la participación se ha concentrado mucho entre los votantes del PSOE. Esto explica el hecho de que el PP haya perdido casi 7 puntos porcentuales mientras que en términos absolutos sus pérdidas han sido mucho menores (558 034 votos menos que en 2004).

ESPAÑA: ABSTENCIÓN ELECCIONES GENERALES 1977-2004



Por territorios, se repiten fundamentalmente las pautas tradicionales que se han venido observando: las comunidades insulares (Canarias y Baleares), junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, son las que presentan unos mayores niveles de abstención (por encima del 30%, llegando al 44% en Melilla). Galicia y Asturias también se acercan al 30%. En cuanto a los territorios más participativos, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja se sitúan alrededor del 20% de abstención, seguidas de Madrid con apenas un 21%.

Esto muestra como el repunte participativo ha sido un fenómeno general en todo el estado, aunque observamos notables diferencias entre territorios: los descensos de la abstención más marcados se han dado en Cataluña (-11,95%), País Vasco (-11,13) y Navarra (-10,15). Las comunidades en las que menos han variado los niveles de participación son Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia (tres de los territorios más participativos), a parte de Melilla, donde la variación ha sido mucho menor.

Por provincias, las tendencias son similares. Las más participativas son Valladolid, Segovia, Cuenca, Toledo y Jaén (todas por debajo del 20% de abstención), mientras que las más abstencionistas son las insulares, Ceuta y Melilla y Orense y Cádiz, todas por encima del 30%.

Las variaciones más grandes se dan en aquellas provincias que perdieron más votantes en 2000: las cuatro circunscripciones catalanas, Guipúzcoa y Navarra descienden sus niveles de abstención en más de 10 puntos. Destaca el caso de Guipúzcoa, que recupera 16 puntos de participación respecto a 2000. El hecho que Batasuna llamase entonces a la abstención y ahora al voto nulo, y que Aralar (que ha obtenido un 5,3% de los votos en esta demarcación) haya aparecido en escena son seguramente los principales factores explicativos de este cambio.

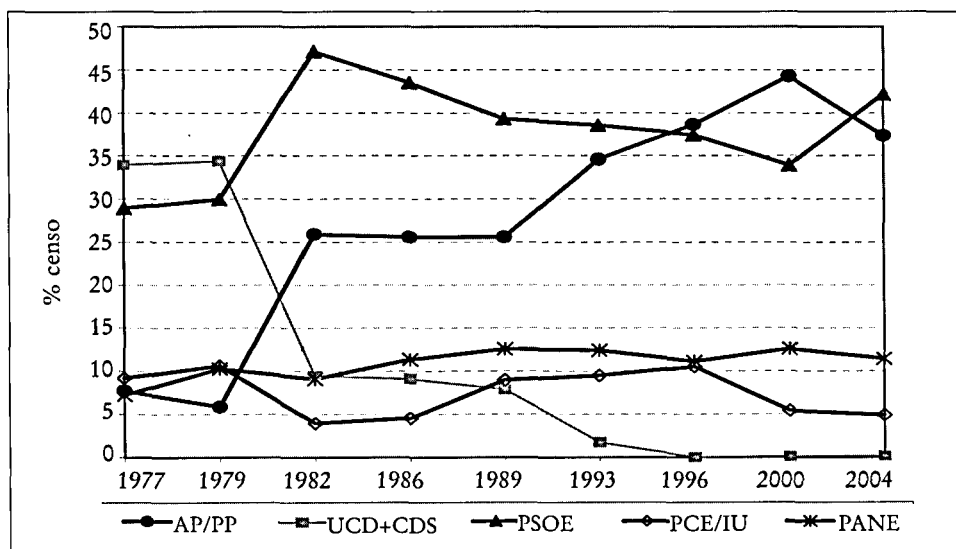
La orientación del voto

El PSOE resulta el partido más votado en estos comicios, con un 42,16% de los votos (8 puntos más que en 2000). En términos absolutos, el PSOE obtiene algo más de 11 millones de votos, lo que supone un incremento de más de tres millones de papeletas con respecto a las anteriores elecciones generales. Es la primera ocasión en que una fuerza política supera los once millones de sufragios en la historia de la democracia española. El incremento del censo, de la participación y los buenos resultados cosechados por Rodríguez Zapatero han permitido que se diera esta circunstancia en esta ocasión.

El PP, por su parte, retrocede casi siete puntos y se queda en el 37,3% de los votos. Este retroceso, como hemos dicho, no es tan abultado en cuanto a número absoluto de votantes pero sí que es muy destacado en cuanto a correlación de fuerzas.

IU muestra una pauta de relativa estabilidad en sus apoyos, tras sucesivos descalabros electorales (especialmente en 2000, cuando perdió la mitad de sus apoyos de 1996). El retroceso en esta ocasión es leve: en términos absolutos gana unos 60.000 votos, pero en términos relativos pierde un 0,3% de los votos (esto es debido al notable incremento de la participación, que esta ocasión parece haber beneficiado casi exclusivamente al PSOE).

EVOLUCIÓN DEL VOTO EN LAS ELECCIONES GENERALES 1977-2004



Aspectos territoriales: CCAA y Provincias

A pesar de la victoria, el PSOE no obtiene una hegemonía territorial clara en estos comicios. De hecho, el PP resulta la fuerza más votada en la mayoría de las CCAA. El PSOE se impone en Aragón, Extremadura, Andalucía y Cataluña (en

estas dos últimas ya lo fue en 2000). En la Comunidad Autónoma Vasca el PNV repite cómo primera fuerza, mientras que el PP logra imponerse en el resto de CCAA, aunque los márgenes, como veremos, son mucho más estrechos que en 2000, lo que permite que, globalmente, quien se imponga sea el Partido Socialista.

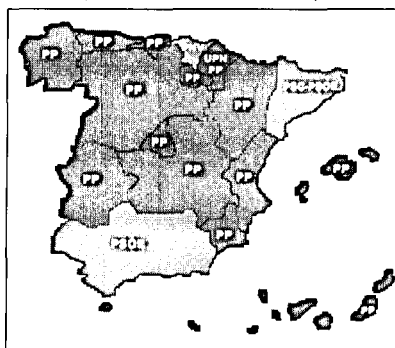
En el País Vasco, el PSOE recupera el segundo lugar, mientras que en Cataluña el PP se ve relegado a la cuarta posición, por detrás de PSC, CiU y ERC. En el resto de territorios, las dos primeras fuerzas son o el PP o el PSOE.

Como decíamos, el mapa electoral es aparentemente estable, pero un análisis más detallado revela cambios muy importantes en la correlación de fuerzas entre los partidos. Las pautas de implantación territorial no han variado significativamente, pero sí lo ha hecho la correlación de fuerzas.⁴

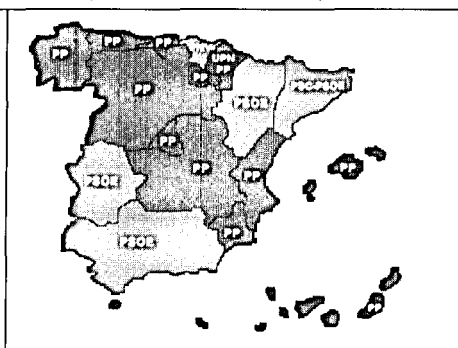
El PSOE vuelve a obtener sus mejores resultados en Extremadura y Andalucía (donde se sitúa por encima del 50%), así como en Castilla-La Mancha (46,1%). En 10 CCAA (más Ceuta) se sitúa por encima del 40%, mientras que sólo en el País Vasco (25,12%), Navarra, Canarias y Murcia se sitúa por debajo del 35%.

Esto supone para los socialistas unos avances muy importantes, que se situaron por encima del 10% en Galicia, Aragón, Baleares, Canarias y Madrid. En el resto de Comunidades el incremento en porcentaje de votos se sitúa entre los 5 y 10 puntos, excepto en Murcia y el País Vasco, dónde la influencia del Plan Hidrológico, en el primer caso, y la dinámica política propia en el segundo, parecen haber actuado como fuertes limitadores del crecimiento del PSOE, que se ha quedado alrededor de 2 puntos porcentuales en ambos casos.

MAPA ELECTORAL 2000
(FUERZA MÁS VOTADA)



MAPA ELECTORAL 2004
(FUERZA MÁS VOTADA)



Fuente: Elaboración propia

4. Ceuta y Melilla muestran una dinámica completamente diferente al resto de comunidades, ya que la desaparición del Bloque Localista de Melilla (24,6% en 2000) y del Grupo Independiente Liberal (28,8 en 2000) hace que en ambos casos tanto PP como PSOE experimenten sustanciales avances en porcentaje de votos. En Ceuta, el PP pasa del 47,1% de 2000 al 58,7 de 2004 (+11,59%) mientras que el PSOE pasa del 17,8 al 35,5 (+17,6). En Melilla, por su parte, el PP pasa del 49,4% al 54,16 (+4,7) y el PSOE del 20,3 al 41,1 (+20,8).

El PP, por su parte, muestra también una cierta estabilidad en sus pautas de implantación territorial, aunque en este caso se trata de una estabilidad a la baja por lo que a porcentajes se refiere. De todos modos, el PP obtiene sus mejores resultados en Murcia, Cantabria y Castilla León (57, 51 y 49,9% respectivamente), tal y cómo sucedió en 2000. Pero en esta ocasión no supera el 50% de los votos en ninguna otra Comunidad Autónoma: en 9 de ellas se sitúa entre el 40 y el 50%, en cuatro entre el 30 y el 36 (Andalucía, Aragón, Canarias y Navarra), mientras que en sus tradicionales puntos débiles –Cataluña y el País Vasco– se queda en esta ocasión por debajo de los 20 puntos: 15,53 en el primer caso y 17,4 en el segundo.

Las pérdidas más importantes se producen en el País Vasco, Navarra y Aragón –entre el 10 y el 13% de retroceso–. En la mayoría de CCAA el PP pierde entre 4 y 8 puntos, con las únicas excepciones de Asturias –donde pierde sólo 2,5 puntos– y, sobretodo, Murcia –donde apenas experimenta retroceso–.

IU, por su parte, sigue cosechando sus mejores resultados en Asturias y Baleares (por encima del 8% de los votos). El caso de Baleares se debe a la coalición que formaba en esta ocasión con el PSM (5,9% en 2000). En esta ocasión, no supera el 10% de los votos en ninguna comunidad. En Aragón, Castilla y León y La Rioja se queda por debajo del 3% de los sufragios. Experimenta retrocesos leves (entre el 0,4 y el 2%) en la mayoría de Comunidades Autónomas. Las únicas excepciones a esta tendencia son Madrid, donde pierde un 2,67% de votos y Cataluña, Baleares y País Vasco, donde experimenta avances. Los dos primeros casos se deben a las coaliciones que forma con Iniciativa per Catalunya y el PSM respectivamente, por lo tanto es la Comunidad Autónoma Vasca la única en la que IU (Ezker Batua) avanza posiciones (pasa del 5,39 al 7,57%).

Entre los partidos de ámbito no estatal (PANE), el PNV vuelve a ser el único que consigue ser la fuerza más votada en su territorio (31,13%), mejorando en algo más de un punto sus resultados de 2000. CiU experimenta un importante retroceso y se queda con un 20,7% de los votos, casi ocho puntos menos que en 2000. El retroceso del PP permite a CiU mantenerse como segunda fuerza en Cataluña. Coalición Canaria también retrocede, quedándose en el 24,19%, 5 puntos menos que en las anteriores elecciones generales y se vuelve a situar en tercera posición.

El BNG también retrocede (7 puntos en este caso), y se queda con el 11,29% de los sufragios emitidos en Galicia. Eusko Alkartasuna pierde algo más de un punto, situándose por debajo del 6%. La Chunta Aragonesista, por el contrario, gana más de un punto y medio, hasta situarse en el 12% de los votos.

Probablemente el caso más destacado sea el de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) que experimenta un espectacular avance, pasando del 5,62 que obtuvo en 2000 al 15,84% que ha cosechado en esta ocasión. Este avance lleva a ERC a situarse como tercera fuerza política en Cataluña, por delante del Partido Popular. En Navarra, la coalición Nafarroa Bai (EA, PNV, Aralar y Batzarre) obtiene también unos buenos resultados (17,18% de los votos), que llevan el primer diputado abertzale navarro al congreso, pues si bien HB había obtenido también un escaño en 1986 el diputado electo en Navarra no tomó posesión en el marco de la política de HB.

ELECCIONES GENERALES 2004					
<i>Resultados por CCAA (% s/votantes)</i>					
Gen 2004	<i>Absten.</i>	PSOE	PP	IU/ICV	PANE
	<i>% censo</i>				
Andalucía	25,23	52,54	33,48	6,35	4,02 (PA)
Aragón	22,96	41,04	36,26	2,78	4,65 (PAR) 12 (ChA)
Asturias	28,27	43,14	43,53	8,37	
Balears, Illes	31,16	39,20	45,56	8,51(a)	2,23 (UM)
Canarias	33,30	34,25	35,24	1,91	24,19 (CC)
Cantabria	22,77	40,51	51,45	3,28	
Castilla y León	22,19	41,57	49,92	2,81	
Castilla-La Mancha	20,10	46,10	46,99	3,35	
Catalunya	24,04	39,35	15,53	5,82(b)	20,7(CIU) 15,84(ERC)
Extremadura	20,74	50,84	42,08	3,44	
Galicia	29,03	36,93	46,81	1,73	11,29 (BNG)
Madrid	21,07	43,89	44,80	6,40	
Murcia	22,94	34,78	57,07	4,24	
Navarra	23,78	32,06	35,92(c)	5,60	17,18 (Nafarroa Bai)
País Vasco	25,03	25,12	17,44	7,57	31,13 (PNV) 5,98 (EA) 2,95 (Aralar-Zutik)
Rioja, La	20,54	43,63	49,55	2,74	
País Valencià	22,29	42,17	46,48	4,62	1,52 (BNV)
Ceuta	36,55	35,46	58,71	0,61	
Melilla	44,16	41,09	54,16	0,83	
ESPAÑA	24,34	42,16	37,33	5,06	11,44

(a) Con el PSM

(b) Con Iniciativa per Catalunya

(c) Como UPN-PP

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central

El PAR sigue su tendencia a perder espacio, aunque parece tender a la estabilización. Se queda en esta ocasión por debajo del 5% de los votos (4,65%). Aralar, en la Comunidad Autónoma Vasca obtiene un 2,85% de los votos en la primera cita a la que concurre tras escindirse de Batasuna. Tiene el electorado concentrado en Guipúzcoa, donde supera el 5% de los sufragios, mientras que en Álava y Vizcaya no llega al 2%. El Partido Andalucista pierde votos, y pasa del 5% de 2000 al 4,02 de esta ocasión. El Bloc Nacionalista Valencià pierde casi la mitad de los votos y se queda en un 1,52% con lo que queda aún más lejos de obtener representación.

La evolución del voto: de las tendencias al cambio

La influencia de los diversos aspectos relacionados con el terrible atentado del 11 de Marzo para explicar los resultados electorales, ha sido el referente principal en las distintas interpretaciones, más o menos confrontadas, que se han venido realizando sobre los resultados de estas elecciones.

Los diversos datos disponibles indican que los resultados del pasado domingo obedecen a una relación **consonante** entre, por un lado, las tendencias existentes en la opinión pública previamente al atentado y, por otro, el comportamiento de los actores (candidatos, partidos, gobierno) en relación a la situación de crisis generada por el atentado. Las tendencias de opinión subyacentes a la decisión de voto estaban **marcadas desde antes de la campaña**, definiéndose más claramente a inicios de la misma. En el contexto de dramatismo y emotividad generados por los atentados, las reacciones y comportamientos de los actores políticos ante esta crítica situación entroncaron con las pautas de comportamiento de los actores que estaban en la base de las tendencias previas, teniendo un efecto **amplificador** de las mismas y llevando a un nuevo sector de electorado a dar su apoyo al PSOE.

Las tendencias

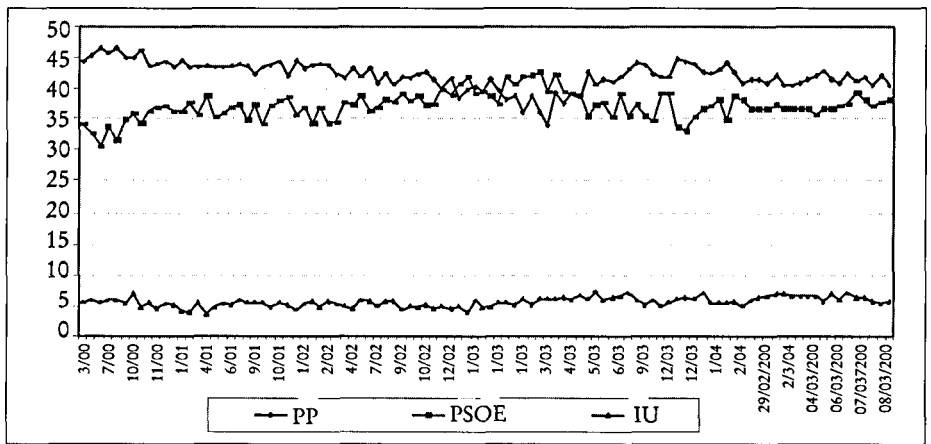
En nuestro país los movimientos de voto se producen a partir de climas de opinión generales, sin perjuicio de que específicas situaciones a nivel de un territorio o sector social puedan modularlos. Estas tendencias se van definiendo a lo largo de la legislatura y se van consolidando a medida que se aproximan las elecciones. De esta manera se llega a la campaña electoral con un porcentaje bastante elevado de voto decidido.

Sin perjuicio del descenso en la popularidad del gobierno que hemos señalado anteriormente, el escenario marcado por las intenciones de voto desde las elecciones del 2000 indica una consistente ventaja del PP durante este período, con excepción de los meses centrales de la invasión de Irak en que se ve superado por el PSOE. Al completarse la invasión el PP vuelve a situarse por encima observándose un progresivo acercamiento del PSOE desde inicios del 2004 que se agudiza en los inicios de la campaña electoral. (Gráfico-1)

Más en detalle, la evolución de la opinión durante el 2004 muestra unas tendencias claras y significativas sobre la evolución del clima de opinión: creciente desaprobación de Aznar, Rajoy y el PP, clara preferencia por un cambio de partido en el gobierno y lento pero creciente apoyo a Zapatero y el PSOE que encuentra dificultades para aparecer como alternativa.⁵

5. Datos obtenidos del conjunto de encuestas publicado por la Cadena SER (Pulsómetro) y realizadas por Instituto Opina, que han realizado un seguimiento muy continuado de la opinión y que ha llegado a ser diario a partir del inicio de la campaña.

GRÁFICO 1 (*)
INTENCIÓN DE VOTO: EVOLUCIÓN 2000-2004



Desde inicios de 2004 son más los españoles que desaproveben la política de Aznar que los que la aprueban. Esta ajustada pero consistente opinión de desaprobación se va ampliando a medida que se acerca y empieza la campaña (Gráfico-2). Lo mismo sucede con la opinión sobre de Rajoy (Gráfico-3), donde la tendencia a la desaprobación es aún más significativa, tanto cuantitativamente como por tratarse del candidato del PP.

En relación a la figura de Zapatero predominan las opiniones negativas sobre las positivas, aunque desde el inicio de la campaña se observa una tendencia al alza de las opiniones positivas y a la baja de las negativas (Gráfico-4). Con esta base crítica, la preferencia por Zapatero frente a Rajoy como futuro presidente no aparece pues revestida de entusiasmo, aunque de forma paralela a las demás tendencias la ventaja de Zapatero va creciendo a medida que se desarrolla la campaña. (Gráfico-5). De todas maneras desde inicios del 2004 está sólida y mayoritariamente instalada en la opinión del electorado la necesidad de un cambio de partido en el gobierno (Gráfico-6). En el mismo sentido el PSOE se va imponiendo progresivamente al PP en las preferencias de los ciudadanos como partido que se desearía que ganara las elecciones (Gráfico-7).

(*) El gráfico-1 recoge los datos de intención de voto en la práctica totalidad de las encuestas publicadas en los diferentes medios durante el período 2000-04.

GRÁFICO 2
¿APRUEBA VD. LA GESTIÓN DE JOSÉ M^a AZNAR COMO PRESIDENTE
DEL GOBIERNO DE ESPAÑA?

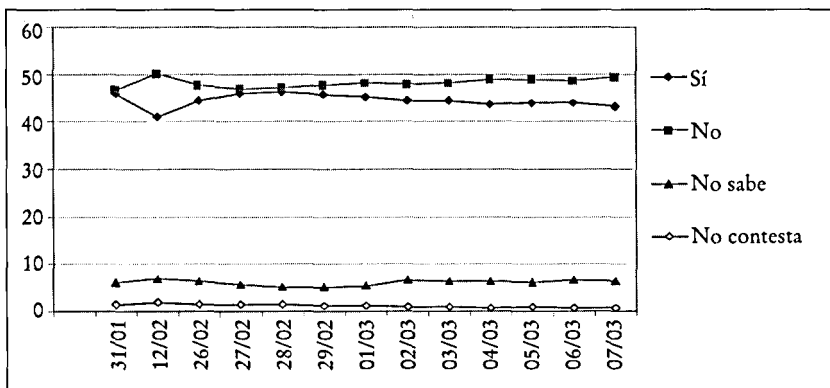


GRÁFICO 3
¿APRUEBA VD. LA LABOR ACTUAL DE MARIANO RAJOY
COMO LÍDER Y SECRETARIO GENERAL DEL PP?

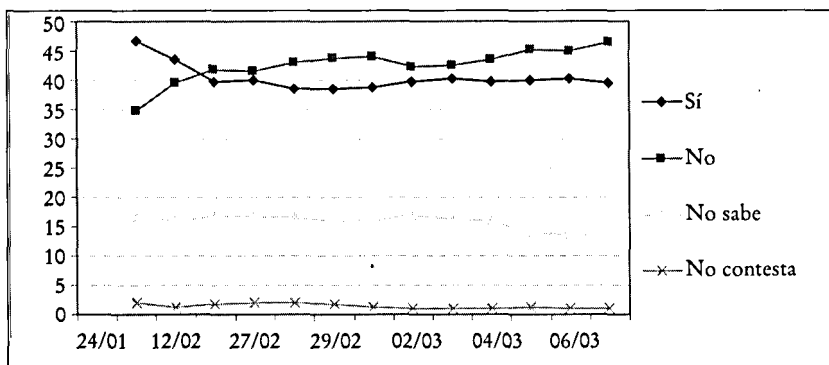


GRÁFICO 4
¿APRUEBA VD. LA GESTIÓN DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO
COMO LÍDER DEL PRINCIPAL PARTIDO DE LA OPOSICIÓN?

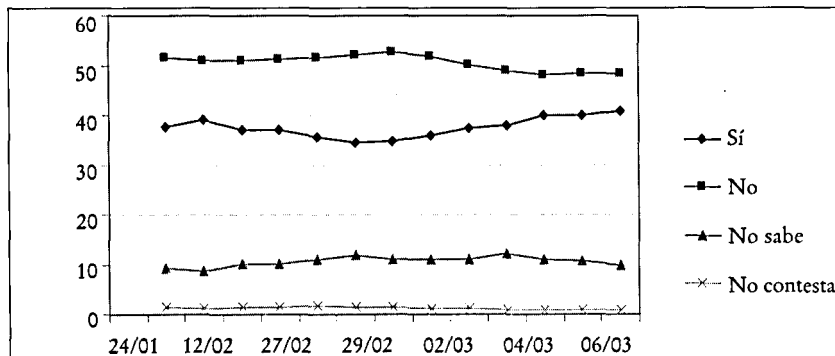


GRÁFICO 5
¿A QUÉ CANDIDATO PREFERIRÍA COMO PRESIDENTE?

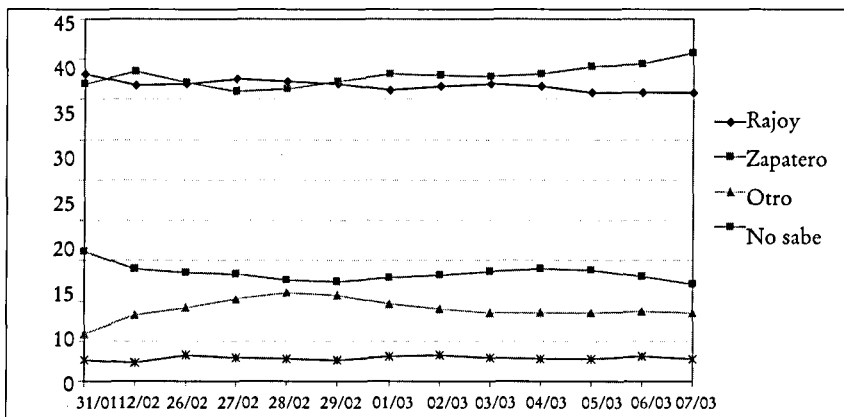


GRÁFICO 6
¿CREE VD. QUE ESPAÑA NECESITA UN CAMBIO DE PARTIDO EN EL GOBIERNO?

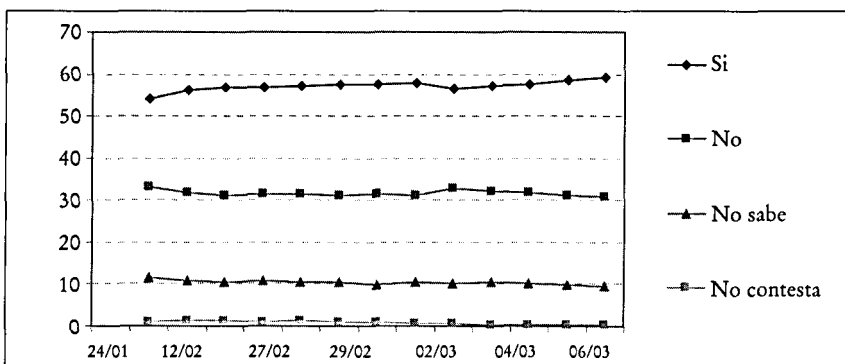
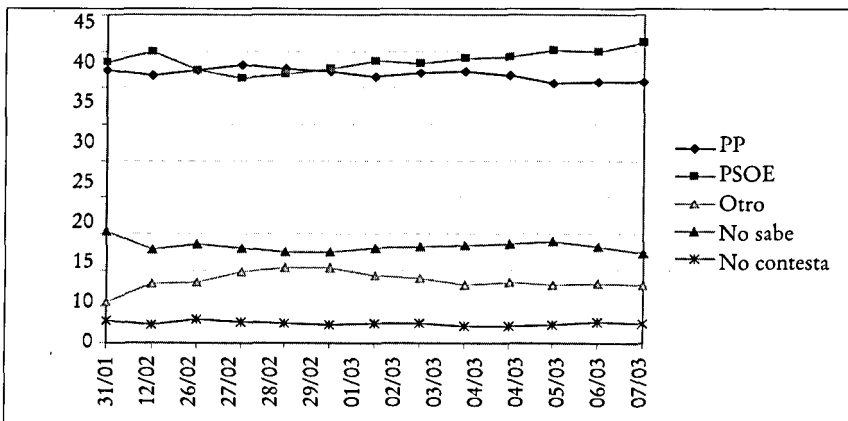


GRÁFICO 7
¿QUÉ PARTIDO QUERRÍA QUE GANARA LAS ELECCIONES?



En este marco, la decisión de voto se iba decantando entre pulsiones contradictorias: el deseo mayoritario de un cambio de gobierno basado en la desaprobación del PP y una percepción de falta de consolidación de la alternativa Zapatero-PSOE, lo que explica que los deseos de cambio no se tradujeran linealmente en la intención de voto. Existía por una parte una percepción muy mayoritaria de que el PP ganaría las elecciones, pero también se observaba claramente una tendencia al alza en la imagen y en las expectativas del PSOE.

En resumen esta era la fotografía a finales de la primera semana de la campaña.

El atentado y el efecto-agenda

Lógicamente el atentado terrorista tuvo un gran impacto sobre la agenda mediática, política y ciudadana, pasando a ser tema casi exclusivo en la agenda pública debido a su dramática dimensión.

La configuración de la agenda pública (*agenda setting*) es quizás el tema más sensible en las actuales estrategias de competición electoral, que tienen en los medios de comunicación de masas el referente principal. El dominio de la agenda y la ubicación en ella de los temas favorables a un partido proporciona ventaja a este partido y sitúa en desventaja al adversario. Complementariamente, en la difusión de la información por los medios (y por los partidos a través de ellos) se priorizan unos aspectos sobre otros en relación a los temas en cuestión; es la llamada «priorización» (*priming*). El «efecto agenda» que se atribuye a los medios es precisamente el de definir cuales son los temas que realmente importan; aquellos sobre los cuales los partidos se tienen que definir y que van a ser tenidos en cuenta por los ciudadanos en su decisión de voto. Complementariamente, a través de la priorización (*priming*) se contribuye a definir la perspectiva principal o el aspecto principal de los temas, es decir, aquellos a los que se va a dar más importancia a la hora de evaluar a los políticos. Así en una sociedad mediática el efecto *agenda* y el efecto *priorización* proporcionan a los ciudadanos los referentes clave en relación a los que evaluar la labor de los gobernantes.

Sobre estas bases muchos ciudadanos llegan a la campaña con su voto decidido y normalmente sólo una muy pequeña parte de éstos cambia de orientación durante la misma. Los que tiene opiniones menos definidas son los más influenciados por acontecimientos coyunturales con dimensión mediática.

La priorización de la autoría

El atentado introducía dramáticamente el tema del terrorismo en primera línea de la campaña. El tema del terrorismo había sido permanentemente situado en la agenda política por el gobierno durante la legislatura y no tenía porqué producir efectos negativos para el PP. Sin embargo, la insistencia del gobierno en atribuir el atentado a ETA en contra de las cada vez más claras evidencias, *priorizó* la perspectiva de la autoría, que se convirtió en aspecto central del tratamiento mediático y fue erosionando la credibilidad del gobierno a medida que fueron creciendo las evidencias que apuntaban a fundamentalistas islámicos. La insistencia en ETA se

interpretó por amplios sectores como un intento de evitar la conexión del atentado islamista con la posición favorable a la guerra de Irak por el gobierno Aznar. El efecto fue el contrario y se generaron dos efectos que actuaron en la misma dirección que las tendencias previas. Por una parte se situó directamente en la campaña el tema de la Guerra de Irak, en el que el PP estaba en desventaja. Por otra, el gobierno del PP aparecía ante amplios sectores de opinión como manipulador interesado de la información y en un contexto de terrible gravedad.

Consonancia con las tendencias

Ambos aspectos –el apoyo del gobierno Aznar a la guerra y su manipulación de la información– ya formaban parte del conjunto de razones sobre las que había ido creciendo el descontento con la gestión del PP, especialmente durante el último año de la legislatura. El dramatismo de la situación tras el atentado amplificó entre sectores de opinión la atribución de responsabilidad por la falta de claridad y las sospechas de manipulación de la información por parte del PP. Por su parte Zapatero mantuvo su línea de sobriedad, introduciendo una dimensión de humanidad en sus escasas intervenciones. Este comportamiento conectaba con su planeamiento de cambio tranquilo, de buscar consensos, de acabar con la crispación. La cercanía de la elección acabó de llevar estas percepciones a las urnas contra el PP.

Ciertamente la reacción del PP frente a la situación extraordinaria creada por los atentados hubieran podido ser diferente, al menos en teoría, y proyectarse en un sentido más integrador y «de Estado» frente al terrorismo, lo que hubiera probablemente actuado como contrapeso a las tendencias previas. Pero no fue así.

Las consecuencias

En conjunto las diversas encuestas post-electorales indican que aproximadamente el 6%-8% de los electores decidieron su voto tras los atentados y reconocen la influencia de la situación en su decisión. Aproximadamente la mitad de ellos son electores que decidieron movilizarse e ir a votar cuando en principio no pensaban hacerlo - y votaron mayoritariamente al PSOE -, mientras la otra mitad decidió cambiar la dirección de su voto, principalmente del PP al PSOE, y en mucho menor grado de IU al PSOE u otros itinerarios menos importantes cuantitativamente.

El nivel institucional

Congreso de los diputados

En conjunto los resultados han otorgado al PSOE una mayoría relativa de escaños en el Congreso con 164 diputados (39 más que en la anterior legislatura). Esta cifra supera los 159 escaños que tenía Felipe González en su última

legislatura como presidente del gobierno (1993-1996). El PP, en cambio, pierde 35 escaños hasta quedarse en 148, menos incluso que los obtenidos en 1996.

CiU se mantienen como tercer grupo en la cámara pero a causa de su retroceso electoral tiene una pérdida de representación parlamentaria, obteniendo 10 escaños frente a los 15 que tenía en la anterior legislatura. Como cuarto grupo en el Congreso aparece ERC a la que su avance electoral le otorga 8 diputados frente al único diputado que venía obteniendo hasta la fecha (excepto en el período 1986-1993 en que no tuvo representación). Por su parte el PNV mantienen sus mismos 7 escaños.

ELECCIONES 2004: DIPUTADOS

	2004	(var.2000)
PSOE	164	(+39)
PP	148	(-35)
CIU	10	(-5)
ERC	8	(+7)
PNV	7	(=)
IU + IC-V	5	(-4)
CC	3	(-1)
BNG	2	(-1)
EA	1	(=)
Na-Bai	1	(+1)
Cha	1	(=)
TOTAL	350	

Por su parte Izquierda Unida, que experimenta un retroceso leve en votos, resulta gravemente penalizada por el sistema electoral y pierde más de la mitad de sus escaños, pasando de 8 a 3 (sólo mantiene dos diputados por Madrid y uno por Valencia). En Cataluña la coalición entre Iniciativa per Catalunya y EUIA consigue dos diputados (ambos de IC-V) que forman un grupo parlamentario conjunto con IU en el Congreso de los Diputados.

Por lo que se refiere al resto de partidos que obtienen representación, Coalición Canaria obtiene 3 escaños, uno menos que en la anterior legislatura. El BNG pierde uno de los tres escaños que ostentaba, mientras que Eusko Alkartasuna y la Chunta Aragonesista mantienen cada una su escaño. Nafarroa Bai, la lista navarra formada por EA, PNV, Aralar y Batzarre, obtiene también un escaño mientras el Partido Andalucista desaparece del mapa parlamentario al perder el único diputado que tenía.

La composición del Senado

El vuelco electoral de las elecciones generales tiene menor traducción en la composición del senado. Esta cámara se compone de 208 senadores de elección directa y actualmente 51 de designación autonómica.

Los cambios producidos por el ciclo electoral autonómico que tuvo su eje en 2003 fueron muy marginales.⁶ Por su parte el cambio electoral del 14-M no se traduce significativamente en la mayoría parlamentaria dado el específico sistema electoral que rige la elección de senadores. En conjunto el PP vuelve a obtener la mayoría de escaños, aunque a diferencia de la legislatura anterior, ahora no es una mayoría absoluta.

En estas elecciones generales el PP obtiene 102 escaños, que unidos a los 24 que tiene de designación autonómica configuran el total de 126 escaños en poder del PP. Por su parte, el PSOE obtiene sólo 79 senadores de elección directa que unidos a los 15 de designación autonómica le supone un total de 94 escaños en la segunda cámara. Hay que tener en cuenta que en Cataluña, el PSC se presenta en una lista conjunta con ERC y ICV, l'Entesa Catalana de Progrés, que obtiene 16 senadores y forma su propio grupo parlamentario (de ellos, 11 son representantes del PSC, 4 de ERC y 2 Iniciativa per Catalunya).

SENADO: A PARTIR DE MARZO 2004

	Designados 2003	Elección 2004	TOTAL
PP	24	102	126
PSOE	15	81	96
ECP ⁷	4	12	16
CiU	2	4	6
PNV	1	6	7
CC	1	3	4
IU	2	0	2
BNG	1	-	1
PAR	1	-	1
TOTAL	51	208	259

Elaboración propia sobre listas de la Secretaria General del Senado

Por su parte CiU perdió un senador de designación autonómica tras las elecciones catalanas del 16 de noviembre de 2003, y en estos comicios ha pasado de 8 senadores de elección directa a 4, con lo cual su grupo parlamentario en el sena-

6. Ver Informe Comunidades Autónomas 2003, pág. 691.

7. Entesa Catalana de Progrés (PSC, ERC, ICV-EUiA).

do pasa de 11 senadores a 6. El PNV vuelve a obtener 6 senadores de elección directa que se suman al designado por el Parlamento Vasco. Coalición Canaria obtiene 3 senadores, que se suman al senador de designación autonómica. El préstamo de dos senadores socialistas permite a los canarios disponer de grupo parlamentario propio en la Cámara Alta.

El nivel de implantación de IU no le permite alcanzar senadores de elección directa y actualmente dispone de sólo dos senadores de designación autonómica (uno por la Comunidad Autónoma Vasca y uno por la de Madrid). Por su parte el BNG y el PAR tienen cada uno un senador, en los dos casos de designación autonómica.

Debe señalarse igualmente que en conjunto estos cambios en la representación de los partidos han significado también una importante renovación en la composición de las cámaras. En el Congreso 160 diputados estrenan cargo, siendo especialmente significativo el mayor equilibrio desde la perspectiva de género (hay 126 diputadas en el nuevo Congreso) así como una mayor presencia de jóvenes, 22 tienen 35 años o menos.

Mayorías y Gobierno

Los resultados de las elecciones dejan una configuración parlamentaria con caracteres inéditos hasta el momento. En el conjunto de las instituciones estatales, no sólo las centrales, hay una gran división PSOE-PP en el gobierno de las instituciones y en los cargos de representación.

En el *Congreso de los Diputados*, a semejanza de lo ocurrido durante el período 1993-96, la inexistencia de mayoría absoluta obliga al PSOE a buscar compromisos para lograr los apoyos necesarios. Sin embargo, ahora el panorama es algo más complejo pues un solo socio no es suficiente para configurar la mayoría absoluta. La fórmula de gobierno tripartito en Cataluña con ERC e IC-V le imposibilita el buscar el apoyo de CiU, en la oposición frente a los socialistas, mientras encuentra disponibilidad para el acuerdo en ERC e IU. La alianza tripartita de gobierno en Cataluña será a la postre decisiva para el logro de los apoyos necesarios.

El establecimiento de acuerdos con ERC e IU-ICV permite al PSOE alcanzar la mayoría absoluta para la investidura en primera votación y para gobernar. También Coalición Canaria, el Bloque Nacionalista Galego y la Chunta Aragonesista dieron su apoyo. En contra sólo votó el PP, mientras CiU, PNV, EA y Nafarroa Bai, se abstuvieron. En conjunto la práctica imposibilidad de configurarse una mayoría alternativa a la del PSOE es un factor importante para enmarcar las estrategias de los diversos partidos, como también lo es en perspectiva de estabilidad en el gobierno.

En el *Senado* la mayoría, si bien relativa, corresponde a la oposición. Aunque esta cámara no intervenga en la investidura y el mantenimiento del Gobierno, y que en última instancia sus decisiones puedan ser superadas por el Congreso, el Senado puede ser un instrumento de obstaculización o como altavoz para la labor de oposición.

En el *nivel autonómico*, el PP gobierna en 9 CCAA (6 con mayoría absoluta) mientras el PSOE está en el gobierno en 8 de ellas (2 con mayoría absoluta, 4 en coalición y 2 como mayor minoría) mayoría de gobiernos autonómicos está en manos de la oposición, del PP. Una situación que sólo se había dado en el corte período entre las elecciones autonómicas de 1995 y las generales de 1996.

A nivel *local*, el equilibrio de fuerzas es también la tónica. Si bien las candidaturas del PSOE fueron las que recogieron mayor número de votos en el conjunto de España, el PP detenta la alcaldía en 29 de las capitales provinciales, 3.240 de los 8.108 Alcaldes y gobierna en 19 de las 44 diputaciones provinciales y forales.

También en el interior de diversas Comunidades se producen situaciones de cierto equilibrio en la distribución multinivel de recursos entre los dos grandes partidos de ámbito estatal, y tanto el PSOE como el PP gobiernan en buena parte de las ciudades importantes de CCAA gobernadas por el otro partido. Es el caso por ejemplo de Extremadura, donde Cáceres y Badajoz tienen alcalde del PP, o en Andalucía donde 6 de las 8 capitales provinciales están también gobernadas por el PP. El PSOE penetra menos en zonas del PP.

En conjunto pues la legislatura se va a desarrollar bajo la dirección política del gobierno socialista pero sobre una distribución de recursos muy equilibrada entre los dos grandes partidos en los diversos niveles institucionales. La correcta relación entre ambos partidos para asegurar los aspectos básicos para el normal funcionamiento del conjunto institucional aparece como un elemento fundamental.

Ello no es sin embargo contradictorio con el conflicto. En la gran mayoría de temas la toma de decisiones tendrá como escenario la confrontación de intereses y valores en los que PP y PSOE aparecerán como polos antagónicos de referencia. En este marco, la capacidad para configurar alianzas será decisivo como única forma de conseguir un espectro de apoyos más amplio que el exclusivo del partido. Va a ser condición necesaria para que el PSOE pueda desarrollar su programa de gobierno y mantener la mayoría absoluta en el parlamento. Será igualmente condición necesaria para que el PP pueda fortalecerse en la oposición y legitimarse como alternativa.

En este sentido el PSOE inicia la legislatura mucho mejor situado que el PP que había dilapidado totalmente esta capacidad durante la legislatura anterior. Los acuerdos del PSOE con IU, por la izquierda y con ERC entre los nacionalistas le garantizan el más amplio espectro. Pero no van a ser fáciles de mantener.

El gobierno del PSOE

Rápida consolidación de la imagen del nuevo Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero que combina estilos y contenidos. El estilo amable, buscador de consensos, tranquilo, contrasta con la imagen dura, autoritaria, que había ido adquiriendo Aznar en la última etapa de la legislatura. Así, las primeras medidas del nuevo gobierno socialista: la retirada de las tropas de Irak, del Plan Hidrológico y el trasvase del Ebro, el decreto de aplazamiento de la aplicación de varias

medidas de la Ley de Calidad en la Educación del PP (que fue recurrido por 7 CCAA gobernadas por el PP), entre otras medidas, encuentran buena aceptación en la opinión pública y cuentan con el apoyo de la mayoría de fuerzas parlamentarias, y el rechazo total del PP.

El 36^a Congreso del PSOE se celebró en Madrid a finales de Junio y significa la consolidación del liderazgo de Zapatero en el partido, después de que 4 años antes, en el 35^a Congreso, fuera elegido secretario general en dura y equilibrada pugna con José Bono. Paralelamente a la importancia de los temas autonómicos en la legislatura, pretende impulsar el papel del Consejo Territorial en el Partido, formado fundamentalmente por los secretarios generales regionales, a los presidentes autonómicos socialistas.

La oposición del PP

Al PP le cuesta asumir su derrota en las elecciones generales. Lo que se presumía una victoria cantada se había transformado en una inesperada e hiriente derrota. El liderazgo de Aznar que se había ido consolidando durante sus años como presidente del Gobierno, se había erosionado rápidamente en la opinión pública, especialmente en la segunda mitad de esta última legislatura como revelan todos los sondeos de opinión. Esta pérdida de imagen fue acompañada de una creciente polarización en relación a ella, con ardientes defensores y creciente antagonismo en sus detractores.

El XV Congreso del PP celebrado en octubre, es un congreso de gran continuidad en el que los elementos de renovación fueron escasos. Sin embargo fue muy diferente al anterior, el cenit para la figura de Aznar y cuando éste confirmó que no volvería a ser candidato. Si bien oficialmente en principio la derrota del PP se quiere achacar a la intervención de elementos externos -fundamentalmente a una intervención mediática manipulando interesadamente el atentado de Madrid- la derrota del PP se relaciona con Aznar, no con el cambio de candidato. Por ello si bien el ascendente de Aznar sobre el partido se mantenía muy alto, había evidentes síntomas en sectores del PP que planteaban la conveniencia de difuminar la imagen del Aznar en la proyección pública del partido. Es un proceso que se ha ido desarrollando de manera lenta pero progresiva.

Un nuevo tono parlamentario

EL PSOE detenta la presidencia de ambas cámaras, Manuel Marín en el Congreso y Javier Rojo en el Senado. En el marco de la nueva correlación de fuerzas parlamentaria y la experiencia de la etapa anterior parece que el Parlamento va a tener un papel más relevante. Al menos en esta dirección apunta el acuerdo de legislatura alcanzado entre todos los grupos excepto el PP (que ha incluido la distribución de cargos en las Mesas de las cámaras) para garantizar el pluralismo interno e impulsar el papel de las cámaras en el proceso político.

El desarrollo del Estado de las Autonomías

En sus diferentes aspectos el desarrollo del EA será un eje central de la legislatura. La Conferencia de Presidentes y el renovado impulso al papel y a la reforma del Senado inaugura lo que parece una nueva etapa en el funcionamiento del estado autonómico.

De todas maneras, la reforma de los Estatutos en Cataluña y, sobre todo, en el País Vasco, van a ser aspectos centrales. La búsqueda de una solución en el País Vasco tendrá un momento determinante en las elecciones vascas a celebrar en la primavera 2005. La apuesta del Estado de las Autonomías como mecanismo de modernización pero asimismo como instrumento de integración política para resolver problemas fundamentalmente de integración nacional tiene ante sí los momentos más decisivos desde que iniciara su positiva andadura.

Tampoco la reforma del Estatuto catalán va a ser un tema fácil. Se sustenta sobre un complejo de equilibrios con riesgos de desestabilización que pueden derivar hacia situaciones muy difíciles.

Por su parte, si bien el establecimiento de un nuevo modelo e financiación quedaría para la siguiente legislatura, se deberán tomar algunas medidas durante esta legislatura que no dejaran de plantear algunas tensiones.

ESPAÑA: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL 2004

Censo	34.571.831		SENADO	
	CONGRESO			
Participación	26.155.436	75,66		
Candidaturas	Votos	% s/vots.	Diputados	Senadores
				(elección)
Partido Socialista Obrero Español	11.026.163	42,2	164	89
Partido Popular	9.763.144	37,3	148	102
Izquie. Unida, Iniciativa per Cat. Verds	1.324.370	5,1	5	1
Convergència i Unió	835.471	3,2	10	4
Esquerra Republicana de Catalunya	652.196	2,5	8	3
Partido Nacionalista Vasco	420.980	1,6	7	6
Coalición Canaria	235.221	0,9	3	3
Bloque Nacionalista Galego	208.688	0,8	2	
Chunta Aragonesista	94.252	0,4	1	
Eusko Alkartasuna	80.905	0,3	1	
Nafarroa Bai	61.045	0,2	1	
Diversos PANE	436.735	1,6		
Ecologistas	120.094	0,5		
Diversos Derecha	61.903	0,2		
Diversos Izquierda	44.686	0,2		
Otros	117.651	0,4		
Blancos	407.795	1,6		
Nulos	264.137	1		

Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central (BOE 109, 5/5/2004)

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2004 EN ANDALUCÍA

*Francesc Pallarés
Alex Boso
Jordi Muñoz*

El marco político

Con la celebración de estos comicios se cerraba en Andalucía la segunda legislatura consecutiva en la que Manuel Chaves ha tenido que gobernar en coalición tras perder la mayoría absoluta en 1994. En esta legislatura la Junta se ha centrado en reivindicar, al Gobierno central de Aznar, el pago de la deuda que dicho ejecutivo mantenía con Andalucía correspondiente a la liquidación de la financiación autonómica del quinquenio 1997-2001. Este hecho ha generado un ambiente de crispación entre los dos grandes partidos, PSOE y PP.

La campaña

En general, la campaña viene marcada por la coincidencia de comicios, esto es, la celebración de elecciones autonómicas andaluzas y generales en el mismo momento. Des del PP y PSA se critica a Manuel Chaves por este hecho y hablan de «campaña robada». A su vez, los líderes y candidatos a la Presidencia del Gobierno de España José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), Mariano Rajoy (PP), Gaspar Llamazares (IU) desembarcan en Andalucía para hacer campaña. El ritmo y los temas de la campaña vienen fundamentalmente marcados por los conflictos PSOE y PP a diferentes niveles de gobierno. Así, la crisis en el Gobierno catalán por la entrevista del entonces *conseller en cap*, Josep Lluís Carod-Rovira, con dirigentes de ETA entra en campaña y pasa a formar parte del argumentario electoral que utilizan los partidos políticos que concurren a las elecciones autonómicas andaluzas. En el mismo sentido, un tema central en el debate electoral es el pago de la deuda, de 2.500 millones de Euros, que el Gobierno de Aznar mantiene con el andaluz correspondiente a la liquidación de la financiación autonómica durante el quinquenio 1997-2001.

La campaña andaluza quedó interrumpida por los lamentables atentados de Madrid. Todos los partidos políticos, sindicatos y empresarios andaluces hicieron un llamamiento a los ciudadanos para que acudiesen a las urnas masivamente a votar como mejor respuesta al terrorismo.

PSOE

La campaña del PSOE viene fuertemente marcada por la denuncia que el Presidente Chaves realiza al PP por el hostigamiento sistemático del Gobierno

de la Nación hacia Andalucía en las dos últimas legislaturas. Su acusación se basa, en primer lugar, en el rechazo sistemático del Jefe del Ejecutivo, José María Aznar, a recibirle en la Moncloa para abordar asuntos de interés común. En segundo lugar, en el pago de la deuda que anteriormente hemos comentado. Y, finalmente, la ausencia de compromiso para financiar los metros de Sevilla, Málaga y Granada en las mismas condiciones que otras ciudades españolas; y el intento del gobierno de Aznar de «boicotear» el Banco de Células Madre de Granada.

Desde un principio, los sondeos son muy favorables a Chaves. La mayoría de estos apuntan a una reelección del Presidente socialista rozando la mayoría absoluta, perdida dos legislaciones atrás. Este hecho permite al PSOE realizar una campaña sossegada y continuista. Por un lado, renuevan el pacto electoral con los Verdes en un amplio acuerdo que se concreta en 50 puntos los más destacables de los cuáles son: la presencia de candidatos verdes en puestos testimoniales en las listas del PSOE; la creación de nuevos departamentos de la Junta y una agencia para el litoral; la petición al Gobierno de las transferencias de las políticas de gestión del agua, las competencias de tráfico y la gestión de los parques nacionales de Andalucía. Por otro lado, durante toda la campaña Chaves se muestra abierto a gobernar en coalición con PA, en caso de no lograr la mayoría absoluta. Sólo durante los últimos días de campaña, Chaves se esfuerza en llamar al voto a los indecisos, los abstencionistas y a los jóvenes, a quienes pide que se acuerden del «Prestige» y de la guerra cuando vayan a votar. Así mismo, recupera la llamada del voto útil en Córdoba, feudo más importante de Izquierda Unida, no sólo en Andalucía sino en España.

Una de las principales novedades en la oferta del PSOE, aparte de la apuesta por la reforma del Estatuto de Autonomía, es la de aumentar el control parlamentario sobre el gobierno y la regulación de un código de conducta para la vía pública con el fin de que los bienes, intereses, remuneraciones e incentivos de diputados y altos cargos puedan consultarse sin trabas a través de Internet. En cuanto a las relaciones con las otras comunidades, Chaves propone impulsar una alianza política entre Andalucía y Catalunya con el objetivo de impulsar la modernización del Estado de las Autonomías desde el respeto al modelo establecido en la Constitución. En la misma línea, el candidato socialista también reclama consenso entre Gobierno y las CCAA sobre el PHN para llegar a un acuerdo entre cedentes y receptores y hacer un planteamiento común en el seno de la UE.

En lo social, por un lado, el PSOE se compromete en campaña a conseguir que en el 2008 haya tres millones de empleados en Andalucía. Por otro, Chaves anuncia también una Ley Integral contra la Violencia de Género como primera medida tras las elecciones y plantea un pacto por la paridad entre hombres y mujeres en las instituciones. Finalmente, ofrecen una serie de medidas para mejorar las condiciones de los jóvenes como mejorar la formación y la educación; mejorar el empleo juvenil y combatir la precariedad laboral; y destinar más recursos para solventar problemas relacionados con la vivienda.

Partido Popular

Para el PP, las elecciones autonómicas en Andalucía han sido una asignatura pendiente. En esta ocasión, para intentar dar un vuelco político se quiere promocionar la gestión del Gobierno de Aznar en la comunidad. Sobre esa idea, los ministros populares incrementan sus visitas a Andalucía en campaña. No obstante, en numerosas ocasiones las declaraciones de los miembros del gabinete de José María Aznar entraran en contradicción con tesis defendidas por Teófila Martínez, candidata a la presidencia de la Junta y líder de la sección local, en temas clave como el conflicto de la financiación autonómica. Por otro lado, la confección de las listas para las generales y las autonómicas dispara las críticas y los problemas internos en el PP de Jaén.

El programa electoral del PP-A para estas elecciones se centra en una variada oferta que abarca diferentes ámbitos. Su compromiso social se fundamenta en la creación de una Consejería de Familia y Bienestar Social, en establecer 20 centros de atención diurna para personas discapacitadas, crear 40.000 nuevas plazas de guarderías, 15.000 plazas de residencia para las personas mayores y un plan de previsión de amas de casa en Andalucía.

Por otro lado, durante la campaña Teófila Martínez también se compromete a invertir 5.000 millones de euros en el medio rural andaluz, en caso de ganar las elecciones, con el objetivo de modernizar las infraestructuras y fomentar la igualdad de oportunidades. Los populares también pretenden crear medio millón de empleos en la próxima legislatura, 50.000 más de los prometidos por el presidente de la Junta, Manuel Chaves. En cuanto al tema de infraestructuras, el PP propone construir 1.200 kilómetros de autovías y autopistas hasta el 2010, más otros 900 que llevaría a cabo el Gobierno central en caso de ganar las elecciones generales. A esta promesa hay que añadirle otras como la construcción de nuevos accesos en Málaga, ceder la gestión de los puertos marítimos a las diputaciones provinciales, actualizar la segunda pista del aeropuerto Pablo Ruiz Picasso y darle un nuevo impulso al ferrocarril de Funegirola-Algeciras.

En la última semana de campaña, la candidata del PP endurece su discurso. Critica a Manuel Chaves por la mala gestión de los recursos gobierno en sus 22 años de mandato, por haber permitido una politización de los recursos y las ayudas agrarias y exhorta al presidente a responder si respalda una financiación autonómica como la que propone el gobierno catalán que, según los populares, es insolidaria.

Izquierda Unida

IU presenta a Diego Valderas como candidato a la Presidencia de la Junta. En sus listas, destaca la renovación que el partido experimenta con respecto a las pasadas elecciones. Su campaña se centra en propuestas en la Vivienda, Medio Ambiente, Empleo, Salud y Educación. En este sentido, quizás la propuesta más destacable del partido se encuentra en materia de mujer. IU propone la creación de una Consejería de la Mujer para abordar la discriminación de género con eficacia, el paro femenino y la violencia doméstica. Valderas se compromete a des-

tinar un 5 por ciento del presupuesto de la Junta a políticas de igualdad de las mujeres.

En la campaña IU critica de falta de coherencia al PA por no tener programa y pactar indistintamente con PSOE y PP. Afirma también que Chaves y los socialistas se sienten más cómodos en el escenario que le ofrece el PA ya que sus políticas son de centro-derecha.

Partido Andalucista

La candidatura al Parlamento Andaluz del PA en Sevilla estaba encabezada por el entonces Consejero de Turismo y Deporte y candidato a la Presidencia de la Junta, Antonio Ortega, seguido del consejero de Relaciones Institucionales y vicesecretario general andalucista, Juan Ortega, y Pilar González, de la agrupación andalucista de Sevilla. La candidatura incluía, además, a miembros de Juventudes Andalucistas y a la presencia de las agrupaciones del PA Écija, Lebrija, Marchena, Mairena, Morón, Utrera, San Juan y Estepa, entre otras.

Durante la campaña, Ortega afirma que el objetivo del PA es crear un *lobby* político en Madrid para generar ingresos en Andalucía y se define como el único partido que responde, realmente, a los intereses de su comunidad. El PA centra parte de la campaña en el apoyo a las pymes frente a las grandes superficies, proponiendo la creación de una conserjería de comercio y un plan de innovación tecnológica para las pequeñas superficies. En campaña, sus mayores críticas y acusaciones fueron para IU por hacer, según el PA, un uso indebido y partidista de las delegaciones municipales de tráfico en los ayuntamientos de capitales donde gobierna, como Córdoba o Sevilla.

PSA y Foro Andaluz

Como novedades principales de la campaña electoral destacan dos nuevas formaciones el Partido Socialista de Andalucía, de Pedro Pacheco y el Foro Andaluz del ex ministro popular Manuel Pimentel.

Pacheco centra la campaña del PSA en la crítica al PSOE andaluz. Acusa a este partido de haber traicionado los intereses andaluces al apoyar el pacto de los nacionalistas catalanes con el PSC. Dicho pacto, según Pacheco supone mejoras para Catalunya a costa de quitarle recursos a Andalucía. Por su parte, el Foro Andaluz realiza una campaña más constructiva, presentando un amplio programa electoral del que se puede destacar la defensa de una reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía el objetivo del cual es que la región asuma tantas competencias como cualquier otra Comunidad de España.

Los resultados

El nivel de abstención es del 25,3%, sólo una décima superior al de las elecciones generales simultáneas y seis puntos inferior al de 2000. El PSOE (50,03%)

se sigue manteniendo como primera fuerza, y esta vez se recupera de las pérdidas anteriores, obteniendo de nuevo la mayoría absoluta perdida en 1994. El PP (31,58%) sufre un fuerte retroceso que lo sitúa por debajo de los niveles obtenidos en 1994. IU (7,46%) no se recupera del fuerte descenso experimentado en 1996 y en 2000, aunque sí parece frenar la tendencia a la caída libre que venía experimentando desde 1994. El PA se queda en el 6,12% de los votos, lo que supone un ligero retroceso que no tiene consecuencias sobre el número de escaños que obtiene en el Parlamento andaluz.

La participación electoral

El nivel de abstención ha disminuido notablemente con respecto al año 2000, coincidiendo con un repunte generalizado de la participación en todo el ciclo electoral 2003-2004 (con la notable excepción de las elecciones europeas de junio de 2004).

ANDALUCÍA
ABSTENCIÓN EN ELECCIONES AUTONÓMICAS 1982-2000

Autonómicas	1982	1986(*)	1990	1994	1996(*)	2000(*)	2004(*)
Abstención	34,0	29,3	44,7	32,7	22,1	31,3	25,3

Fuente: Elaboración propia

(*) Celebración simultánea de elecciones generales

La coincidencia con las elecciones generales ha sido tradicionalmente un factor favorecedor de la participación en las elecciones andaluzas, y éste parece haber sido el caso también en esta ocasión. La participación es muy similar en las dos convocatorias simultáneas, y las especiales circunstancias que concurrieron en esta ocasión¹ han favorecido un claro repunte participativo, que ha tenido efectos claros sobre los resultados.

A nivel territorial, la recuperación de la participación se ha dado en todas las provincias, pero no de modo homogéneo: En Almería, Córdoba y Jaén el incremento ha sido de entre 3,6 y 3,7 puntos, mientras que en el resto de provincias se ha situado entre el 6 y el 7%. Destaca Sevilla, que ha recuperado 7,26 puntos de participación con respecto al 2000. Se da la circunstancia de que son algunas de las provincias que en 2000 tuvieron un mayor nivel de abstención (Cádiz, Málaga y Huelva) las que más participación han recuperado.

1. Ver informe sobre las elecciones generales en este mismo volumen.

ANDALUCÍA
ABSTENCIÓN POR PROVINCIAS

	Aut. 2004	Aut. 2000	Diferencial
Almería	28,17	31,87	-3,7
Cádiz	30,18	37	-6,82
Córdoba	21,58	25,31	-3,73
Granada	24,39	30,48	-6,09
Huelva	26,93	33,58	-6,65
Jaén	19,69	23,28	-3,59
Málaga	28,3	35,05	-6,75
Sevilla	23	30,26	-7,26
TOTAL	25,34	31,29	-5,95

La orientación del voto

El PSOE (50%) se refuerza en la primera posición y consolida su posición dominante en el sistema de partidos andaluz. Su avance, de 6 puntos, es casi equivalente al importante retroceso experimentado por el PP (-6,19%), con lo cual la diferencia entre ambos partidos se triplica en esta ocasión, pasando de los 6,2 puntos de 2000 a los 18,45 de 2004.

El PP por lo tanto, se sitúa como el gran perdedor (31,58%), y muestra su incapacidad para hacer sombra al PSOE en Andalucía. Esta es la primera ocasión en que el PP experimenta un retroceso importante desde las primeras elecciones autonómicas andaluzas. De hecho, sólo entre los comicios de 1994 y los de 1996 el PP había perdido votos, y en aquel caso se trató de un imperceptible descenso de menos de un punto.

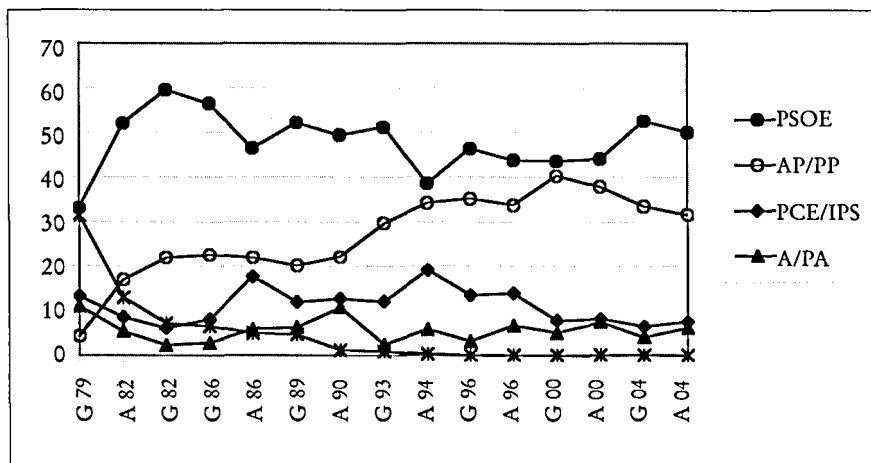
ANDALUCÍA
ELECCIONES AUTONÓMICAS 2004

	Resultados Aut. 2004	Diferencial Aut. 2004-Aut. 00	Diferencial Aut. 2004-Gen. 04	
Participación	74,66	5,96	-0,11	
% s/votantes				Diputados
PSOE	50,03	6,00	-2,51	61 (+9)
PP	31,58	-6,19	-1,90	37 (-9)
IU	7,46	-0,59	1,11	6 (=)
PA	6,12	-1,26	2,10	5 (=)

Por su parte IU (7,46%) se mantiene como tercera fuerza pero sigue perdiendo apoyos en cada elección, aunque en esta ocasión parece haber frenado su caída. El notable ascenso socialista no se ha traducido en esta ocasión en una pérdida de votos por parte de IU, lo cual parece romper, por primera vez, las tra-

victorias invertidas que caracterizaban ambos partidos (las pérdidas de uno se correspondían con ganancias para el otro y viceversa).

ANDALUCÍA
EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2000



El Partido Andalucista, por su parte, pierde un poco más de un punto con respecto a los anteriores comicios autonómicos, con lo cual se mantiene como cuarta fuerza en el Parlamento de Andalucía, a más de un punto de distancia de IU. Dada la escisión protagonizada por Pedro Pacheco este resultado parecería indicar una cierta consolidación del voto al PA.

Ninguna de las dos nuevas fuerzas –el Partido Socialista de Andalucía, y el Foro Andaluz– ha conseguido obtener representación parlamentaria: el Foro Andaluz obtiene 53.288 votos (un 1,17% de los votantes) mientras que el PSA de Pacheco obtuvo 42.219 sufragios, que representan un 0,93% de los votos totales.

Tal y como había sucedido en anteriores ocasiones, los resultados de estos comicios son prácticamente idénticos a los de las elecciones generales celebradas simultáneamente. A parte de un pequeño diferencial en la participación (1,1%) sólo hay que destacar algunas variaciones que apuntan un cierto fenómeno de *escisión de voto*: los dos grandes partidos estatales (PSOE y PP) obtienen mejores resultados en las elecciones generales, mientras que IU y el PA experimentan el fenómeno contrario. Las variaciones en todos los casos se sitúan entre un 1 y un 2%, cifras que tienen mucho más impacto en las fuerzas menores que en las mayoritarias. Parece que se confirma la existencia de una cierta bolsa de votantes que, por razones diversas, apuesta por el PA e IU en las autonómicas pero que en las generales opta por dar su voto a uno de los dos grandes partidos estatales. Las diferentes arenas y líderes o los condicionantes derivados del sistema electoral parecen ser algunas de las posibles claves explicativas de este fenómeno.

La distribución territorial de los apoyos a los partidos muestra una cierta continuidad con respecto a las pautas tradicionales, aunque los grandes movimientos acontecidos a nivel general también han tenido su reflejo en el nivel provincial.

El PSOE sigue teniendo en Sevilla, Jaén y Huelva sus principales «plazas fuertes» electorales. En Córdoba (por la competencia de IU) y Almería (por los buenos resultados del PP) es donde los socialistas obtienen peores resultados. En cualquier caso, en todas las circunscripciones el PSOE se impone con claridad y consolida o recupera la primera posición, siempre con más del 45% de los votos.

El PP, por su parte, sufre caídas importantes en todos los territorios aunque en Almería –su ya tradicional plaza fuerte andaluza– se mantiene por encima del 40 % (41,7%). En el otro extremo encontramos Sevilla y Huelva, donde la lista encabezada por Teófila Martínez se queda por debajo de la barrera del 30% (26,05 y 28,56% respectivamente).

IU mantiene sus pautas tradicionales de implantación territorial: Córdoba sigue siendo el principal feudo de la coalición de izquierdas (11,17%) mientras que en Almería, con un 3,82% de los votos, vuelve a cosechar sus peores resultados. El PA, en esta ocasión, no mantiene Cádiz como su feudo principal, dado que es en esta provincia donde la escisión de Pacheco (PSA) cosecha sus mejores resultados (casi la mitad de los votos totales los consiguió en esta circunscripción). Aún así, el PA se mantiene por encima del 7% en Cádiz, y en Huelva, con un 7,96% es donde en esta ocasión consigue su mejor resultado. Granada y Almería son las circunscripciones donde el PA obtiene peores resultados.

Otra tendencia que parece consolidarse es la de la concentración del voto en las dos principales fuerzas políticas: En esta ocasión se ha alcanzado el 86%, superando a la del 2000 (82%) y marcando un nuevo récord en la historia de las elecciones autonómicas andaluzas.

Estos cambios electorales han significado un descenso de la competitividad en todas las circunscripciones. Sólo en Almería, donde la distancia entre el PSOE y el PP es de 4,15 puntos, encontramos un escenario de competitividad alta, mientras que en el resto de circunscripciones encontramos un escenario de claro dominio del PSOE o de competitividad media / baja: las diferencias oscilan entre los 12,8 puntos de Málaga y los 29,56 de Sevilla.

El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados se produce una notable alteración en la composición del Parlamento andaluz: el PP pierde nueve de sus representantes mientras el PSOE gana otros tantos. Por su parte, los partidos minoritarios (IU y PA) se mantienen como estaban: 6 escaños para IU y 5 para el PA, que de este modo ha superado la escisión liderada por Pedro Pacheco.

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 2004		
	Escaños 2004	Variación 2004-2000
PSOE	61	(+9)
PP	37	(-9)
IU	6	(=)
PA	5	(=)
TOTAL	109	

La principal consecuencia de este cambio en la correlación de fuerzas parlamentarias es que el PSOE recupera la mayoría absoluta, y por lo tanto el escenario parlamentario se ve substancialmente alterado: frente a una situación abierta en la que había pactos de gobierno (entre el PSOE y el PA, fundamentalmente), ahora nos encontramos ante una situación mucho más cómoda para el PSOE puesto que no tiene necesidad de consensuar ni llegar a pactos con ninguna otra fuerza política para llevar adelante sus iniciativas parlamentarias.

La distribución territorial de los escaños se corresponde con la correlación de fuerzas que hemos descrito anteriormente. En todas las provincias es el PSOE el partido que obtiene un mayor número de escaños, aunque las diferencias con el PP oscilan des de un diputado en Almería (PSOE 6, PP 5) a 6 en Sevilla (11 PSOE, 5 PP).

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PROVINCIAS

A-2004	PSOE	PP	IU	PA	Total
Almería	6	5	-	-	11
Cádiz	8	5	1	1	15
Córdoba	7	4	1	1	13
Granada	7	5	1	-	13
Huelva	7	3	-	-	10
Jaén	7	4	1	-	12
Málaga	8	6	1	1	16
Sevilla	11	5	1	1	18
ANDALUCÍA	61	37	6	5	109

Fuente: Junta Electoral de Andalucía BOJA nº 62, 30/03/2004

El PA e IU obtienen sus diputados de manera bastante distribuida (en ninguna circunscripción obtienen más de un diputado cada uno). Almería y Huelva son las únicas provincias en las que sólo PSOE y PP obtienen representación. Se da la circunstancia que son las dos provincias con menor número de escaños a repartir, lo cual disminuye la proporcionalidad del sistema electoral.

En resumen, la situación que las elecciones de 2004 dejan en el parlamento andaluz es de clara hegemonía socialista, y por lo tanto no se prevé la necesidad de ningún pacto de gobierno con otras fuerzas. De hecho, Manuel Chaves en su primera rueda de prensa tras las elecciones ya anunció que su ejecutivo sería monocolor.

Por lo tanto, Manuel Chaves afronta una legislatura mucho más cómoda que las anteriores. De hecho, incluso la perspectiva de reforma del Estatuto de Autonomía es ahora más clara para Chaves, puesto que sólo con los votos del PA o IU tiene suficiente para completar las 3/5 partes del Parlamento que necesita para sacar adelante la reforma del Estatuto. Aún así, Chaves ha manifestado su intención de contar con todos los partidos (incluido el PP) a la hora de afrontar esta reforma.

En cualquier caso, la fuerte derrota sufrida por el PP andaluz será una de las claves que puede marcar la legislatura que se abre. Frente a un PSOE que ha recuperado la mayoría absoluta y, simultáneamente, el gobierno a nivel estatal, el PP en Andalucía ha de afrontar cuatro años que se auguran difíciles para poder redefinir su oferta a los andaluces si quiere recuperar su estatus de alternativa al dominio socialista en esta Comunidad Autónoma.

ANDALUCÍA			
ELECCIONES AUTONÓMICAS 2004			
RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	6.052.012		
Participación	4.518.545	74,66	
	% s/voto	Diputados	
PSOE	2.260.545	50,03	61
PP	1.426.774	31,58	37
IU	337.030	7,46	6
PA	276.674	6,12	5
Diversos PANE	100.051	2,21	
Diversos Derecha	4.960	0,11	
Diversos Izquierda	13.375	0,30	
Ecologistas	0	0,00	
Otros	7.312	0,16	
Nulos	29.373	0,65	
Blancos	62.451	1,38	

Fuente: Junta Electoral de Andalucía BOJA n°62 30/03/2004

ANDALUCÍA
ELECCIONES AUTONÓMICAS 2004 RESULTADOS POR PROVINCIA

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	ANDALU.
Electores	427.305	927.325	633.139	694.333	378.492	525.974	1.033.539	1.431.905	6.052.012
Participación	71,83	69,82	78,42	75,61	73,07	80,31	71,70	77,00	74,66
% s/voto									
PSOE	45,85	47,53	45,57	48,66	52,49	52,70	47,15	55,61	50,03
PP	41,70	31,76	30,58	35,18	28,56	32,16	34,35	26,05	31,58
IU	3,82	6,56	11,17	7,04	7,27	6,60	7,51	7,87	7,46
PA	4,34	7,23	6,37	4,29	7,96	5,67	6,61	6,11	6,12

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones generales

Este año ha vuelto a ser importante para las Ciudades Autónomas más por lo que ocurría en el resto de España, con incidencia directa en Ceuta y Melilla, que por lo acontecido en estas ciudades, que mantienen una actividad social y política más bien lánguida. En ese sentido, deben destacarse dos hechos. En primer lugar, las consecuencias políticas de las elecciones del 14 de marzo, pues han obligado a la *cohabitación* política entre dos Presidentes de las Ciudades Autónomas del PP, con un amplio respaldo en las respectivas Asambleas, y dos Delegados del Gobierno socialistas, con un enorme peso político en cuanto representantes del Gobierno central, dada la situación geográfica y el escaso desarrollo competencial autonómico como rasgos definidores, obviamente imbricados, de las Ciudades Autónomas. En segundo lugar, el debate sobre la organización territorial del Estado ha alcanzado también a Ceuta y Melilla. Resulta lógico dada la insatisfacción que produjo la aprobación en 1995 de unos Estatutos que configuraban a las Ciudades Autónomas como un híbrido entre un municipio y una Comunidad Autónoma y la reiterada voluntad de no ser diferentes al resto de los territorios que conforman el Estado. Por ello, renace ahora la reivindicación de convertirse en Comunidad Autónoma a través de la vía de la Disposición Transitoria quinta de la Constitución.

Las elecciones generales fueron ganadas con holgura por el PP, que obtuvo un 60% de los sufragios en Ceuta y un 54% en Melilla, aunque el PSOE mejoró sus resultados en relación a anteriores citas electorales al obtener el 35% de los votos en Ceuta y el 41% en Melilla. Los tres representantes enviados por cada Ciudad Autónoma a las Cortes Generales (1 diputado y 2 senadores) pertenecen al PP. Sin embargo, la victoria del PSOE en el ámbito nacional y la formación de un gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero ha producido una situación de *cohabitación* política entre el Presidente de la Ciudad Autónoma y el Delegado del Gobierno, representante de la Administración del Estado, con amplias competencias de las que deriva un importante poder político. Pese a las continuas apelaciones a la colaboración entre ambas administraciones, en la actividad política ordinaria son habituales las críticas y los cruces de declaraciones, que han sido especialmente visibles en relación a las inversiones estatales previstas en los Presupuestos para 2005. En todo caso, algunos elementos advertidos en estos primeros meses permiten augurar una correcta *cohabitación* institucional, dentro de la discrepancia política: en primer lugar, los asuntos de seguridad pública y control de la frontera han quedado hasta el momento al margen de la disputa política y los enfrentamientos partidistas más virulentos no se han producido

entre los dos cargos institucionales más representativos, el Presidente y el Delegado del Gobierno, sino con la intervención de otros actores políticos como diputados y senadores o líderes de los partidos.

Los Delegados elegidos para representar al Gobierno Central en las Ciudades Autónomas son en ambos casos personas con una larga trayectoria política en el PSOE, pero sin relación directa con la ciudad, y esto pese a existir candidatos autóctonos que mostraron sus aspiraciones para ocupar ese importante cargo. El aspecto negativo de esta situación es que necesitan un tiempo de adaptación a una sociedad muy compleja, el positivo es que no están mediatizados por enfrentamientos pasados en la lucha política en un ámbito territorial muy limitado.

En relación a la reforma de los Estatutos no ha resultado sorprendente, ni mucho menos, que el debate sobre la organización territorial del Estado acontecido en España durante 2004 haya alcanzado también a las Ciudades Autónomas, pues la solución consensuada por PSOE y PP para la aprobación de los Estatutos de 1995 fue aceptada sólo a regañadientes en ambas Ciudades por los grandes partidos y abiertamente rechazada por los grupos localistas, actualmente integrados en partidos estatales, especialmente en el PP, o extraparlamentarios. Ciertamente el desarrollo estatutario no ha permitido superar las limitaciones y carencias de los textos estatutarios, con un funcionamiento efectivamente autonomista de las diversas instituciones, en parte por la propia actitud de los responsables políticos de las Ciudades Autónomas. En verdad, no se ha configurado un modelo de desarrollo autonómico, aunque en Ceuta se va perfeccionando, ni se ha creado hasta el momento un ordenamiento jurídico que trascienda al Estatuto y las normas de autoorganización. La inexistencia de un reglamento de la Asamblea adaptado a la condición de Ciudad Autónoma hasta este año en Ceuta y ni siquiera en la actualidad en Melilla constituye un buen ejemplo de la situación descrita.

El objetivo planteado por las Ciudades Autónomas no es, en realidad, la reforma de los Estatutos de Autonomía sino la elaboración de unos nuevos por una vía distinta a la utilizada para aprobar los vigentes: la Disposición Transitoria Quinta, que permite su constitución en Comunidades Autónomas, con autorización de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Recuérdese que los actuales fueron elaborados por la vía del art. 144 b) de la Constitución, que permite a las Cortes Generales acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial (Leyes Orgánicas 1 y 2/1995). Resulta discutible que en este momento pueda utilizarse la Disposición Transitoria quinta pues, por su propia naturaleza transitoria, sólo podía servir en el momento fundacional del ente autonómico, cuando existía un Ayuntamiento que podía aprobar por mayoría absoluta su constitución en Comunidad Autónoma. Tras la aprobación de los Estatutos de 1995 existen dos entes autonómicos que pueden ser reformados siguiendo el procedimiento que ellos mismos prevén pero lo que no parece posible es considerar que no han existido las Ciudades Autónomas y que siguen siendo Ayuntamientos, que pueden convertirse en Comunidades Autónomas. En todo caso, la cuestión es más procedimental que sustantiva pues utilizando el procedimiento de reforma estatutaria previsto en el art. 41 de los Estatutos, cuya iniciativa corresponde a la Asamblea, entre otras instituciones, pueden introducirse las modificaciones necesarias para que adquieran la naturaleza de Comunidades Autónomas.

En el plano político, el Ministro de Administraciones Públicas no ha rechazado expresamente esta conversión en Comunidades Autónomas aunque establece tres condicionantes que modulan el debate: en primer lugar, ha afirmado con claridad que no se considera prioritaria la reforma de estos Estatutos; en segundo lugar, indica que antes de afrontar la reforma deben agotarse todas las posibilidades de desarrollo autonómico que ofrecen los Estatutos vigentes y, en tercer lugar, destaca que la tarea de elaborar un nuevo texto autonómico corresponde sobre todo a las propias Ciudades Autónomas, que, una vez aprobada la iniciativa con un amplio consenso (los Estatutos exigen el voto favorable de dos tercios de la Asamblea) y con respeto escrupuloso a la Constitución, deberían remitirlo a las Cortes Generales. El Partido Popular, en su reunión de San Millán de la Cogolla para abordar las cuestiones de organización territorial del Estado, ofreció su apoyo expreso a esta voluntad de convertir Ceuta y Melilla en Comunidades Autónomas. No olvidemos que el PP gobierna en ambas Ciudades.

Una vez iniciado el debate sobre la reforma, la actuación de ambas Ciudades ha sido distinta. En Ceuta, en virtud de una moción de urgencia suscrita por todos los grupos políticos, el Pleno de la Asamblea acordó en su sesión de 19 de julio la creación de una Comisión dependiente de la Consejería de Presidencia, con representación proporcional de los distintos grupos políticos presentes en la Asamblea. Se está trabajando en la propuesta de reforma, con la participación a través de comparecencias de expertos, organizaciones sociales, etc. Se pretende que antes del 31 de marzo de 2005 exista una propuesta de reforma consensuada. En Melilla, por el contrario, sólo ha circulado hasta el momento un borrador elaborado desde la Presidencia de la Ciudad, pero no existe calendario para avanzar en el procedimiento de reforma.

También el atentado del 11-M en Madrid ha incidido lógicamente en unos territorios en los que una parte importante de su población profesa la religión islámica y tiene frontera con Marruecos. Ciertamente no ha producido un incremento de la tensión social entre las diversas comunidades, como la que originó, por ejemplo, la guerra de Irak, pero sí ha conllevado un incremento de la vigilancia policial, la visible y la menos apreciable, para perseguir posibles conexiones con el terrorismo islamista y sus ramificaciones financieras. En ese sentido se ha reforzado de manera notoria la Brigada de Información de la Policía Nacional y la Guardia Civil especializada en terrorismo islamista, que ejerce un control más riguroso en las fronteras para impedir la entrada de personas vinculadas a actividades u organizaciones integristas y en el interior de las Ciudades, intentando detectar las actividades que pudieran derivar en radicalismo islámico.

En la normativa estatal referida a las Ciudades Autónomas advertimos líneas de continuidad junto a alguna novedad significativa. En el primer sentido siguen dictándose numerosas normas referidas exclusivamente a las Ciudades Autónomas en las materias que han sido asumidas por todas las CCAA como educación, sanidad o transporte por carretera y la competencia estatal se ciñe a las Ciudades Autónomas. La más importante de este año ha sido el Real Decreto 1746/2003, por el que se regula la organización de los servicios periféricos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y la composición de los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión (BOE de 13 de enero de 2004). Si tenemos

en cuenta que el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria gestiona las prestaciones únicamente en el ámbito de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, al ser los únicos territorios que no han asumido competencias en materia de salud, puede comprenderse que pese al carácter general del título de la norma, en realidad este reglamento estatal organiza exclusivamente los servicios periféricos de Salud en Ceuta y Melilla como ámbito de actuación territorial del Instituto. En ese sentido destaca, en cuanto a su contenido, que la dirección y gestión se realizará a través de las Direcciones Territoriales y de las Gerencias de Atención Sanitaria. Pero, el aspecto más importante de este Real Decreto para el desarrollo autonómico es la regulación de los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en cuanto permite una mínima intervención de la administración autonómica en la gestión de la sanidad, que no existía hasta el momento, siquiera sea al mismo nivel que las organizaciones sindicales, empresariales o de consumidores. Estamos, lógicamente, ante un órgano consultivo de participación autonómica y social en el ámbito competencial del Estado, pero al menos establece la vía para esa participación autonómica mínima en un ámbito competencial de especial importancia sobre el que carece de competencias. Además, se prevé también de forma expresa la posibilidad de celebrar Acuerdos y Convenios entre la Administración General del Estado y las Ciudades Autónomas por el que puede habilitarse una hipotética mayor participación en la gestión sanitaria.

Por otro lado, se han vuelto a suceder este año las normas reglamentarias en materia de educación para atender al funcionamiento de las escuelas en las Ciudades Autónomas. Así, el RD 158/2004, de 23 de enero, ha creado la escuela de educación infantil Virgen de la Victoria en Melilla o el RD 283/2004, de 14 de febrero, crea un centro público de educación especial en Melilla. También en materia de transporte por carretera y por cable, el Estado regula la gestión de esta materia competencial sólo en las Ciudades Autónomas pues los respectivos Estatutos no han previsto la competencia de Ceuta y Melilla en esta materia. Finalmente, acaso como curiosidad, recordar que en materia de empleo, la competencia estatal se ciñe ya al País Vasco y a las Ciudades Autónomas. Por ello, la Resolución de 4 de octubre de 2004, del Servicio Público de Empleo estatal, convoca subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores ocupados sólo en ese ámbito territorial.

La novedad más significativa de la normativa estatal referida a las Ciudades Autónomas durante 2004 deriva de la no aprobación de la habitual Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En esta «Ley de acompañamiento» a los Presupuestos solían introducirse cada año algunas novedades o actualizaciones del régimen económico fiscal de las Ciudades Autónomas, bien a través de modificaciones de normas de ámbito general, como ocurrió el año anterior con la Ley General de la Seguridad Social o bien, de manera habitual, con la modificación de la Ley 8/1991, que regula el Impuesto sobre la Producción, Servicios e Importación para Ceuta y Melilla. Es sabido que el Gobierno no ha presentado este año «Ley de acompañamiento» por razones de técnica legislativa y seguridad jurídica, atendiendo a las críticas tradicionalmente efectuadas a este continente normativo no sólo por la doctrina científica sino también por el Consejo de Estado. Algunos de sus contenidos se han incorporado a la Ley de

Presupuestos, en tanto lo admita la interpretación del art. 134 CE efectuada por el Tribunal Constitucional, y en las materias que quedan al margen prevé la modificación específica de las leyes sectoriales. Sin embargo, lo cierto es que en el caso de las Ciudades Autónomas no se ha producido esa habitual actualización anual del régimen económico-fiscal ni a través de la Ley 2/2004 de Presupuestos, que sólo se refiere a la financiación de las materias de competencia estatal (educación, sanidad, etc.) y a la tradicional autorización al Gobierno para modificar las subvenciones para transporte aéreo de los residentes, ni a través de la modificación de leyes específicas, que no se ha producido. La lectura positiva de esta nueva situación es que parece más necesario que nunca la elaboración de una ley estatal que recoja de forma actualizada el régimen económico y fiscal de las Ciudades Autónomas pues, como indica la disposición adicional segunda de ambos Estatutos, «mediante ley del Estado se actualizará y garantizará las peculiaridades del régimen económico y fiscal».

Resulta también reseñable algún olvido de la situación específica de las Ciudades Autónomas por el legislador. Así, en la Ley 1/2004, de horarios comerciales, que pretende una regulación básica de esta cuestión, no existe ninguna referencia a las Ciudades Autónomas, que también ejercen competencias en esa materia. La interpretación lógica es considerarlas asimiladas a las CCAA y, en consecuencia, aplicarles la regulación básica que en esta Ley se establece.

Referencia obligada cada año en las Ciudades Autónomas es la situación de la inmigración. En este ámbito 2004 no ha sido un mal año. El número de inmigrantes que han entrado en ambas Ciudades ha disminuido de forma considerable en la misma medida que han aumentado los rechazos en frontera. Debe destacarse especialmente la incipiente colaboración de Marruecos en los vuelos de repatriación de ciudadanos subsaharianos, que han partido de ese país, y la colaboración de la gendarmería marroquí en forma de redadas en las inmediaciones de Ceuta y Melilla donde se concentran inmigrantes subsaharianos a la espera de poder introducirse en territorio español. Esta nueva actitud ha facilitado los procesos de repatriación y ha aligerado, en consecuencia, la presión migratoria. En todo caso, ello sólo supone aliviar un problema que continúa siendo grave ante el colapso de los respectivos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, aunque se ha aprobado su ampliación, los retrasos en los expedientes de expulsión, los problemas fronterizos y, en fin, la existencia de numerosos inmigrantes vagando por las calles de ambas ciudades.

En relación a los menores, la sustitución de la Instrucción del Fiscal General del Estado que ordenaba repatriar a los extranjeros menores de 16 años que hubieran accedido ilegalmente a territorio español ha causado cierto malestar en ambas Ciudades. Eran conocidas las dudas jurídicas que provocaba esa Instrucción del anterior Fiscal General del Estado pero aún así fue bien acogida en las Ciudades Autónomas pues permitía enfrentarse a la grave situación provocada por los menores transfronterizos, cuyas familias resultan fácilmente localizables en las ciudades vecinas de Marruecos, aunque en la práctica sólo fue aplicada efectivamente en Ceuta. En todo caso, se apunta el riesgo de que la grave situación de los menores que se produjo en años anteriores vuelva a reproducirse, con la saturación de los centros ocupados casi en su totalidad por menores

transfronterizos de procedencia marroquí. Dependerá, en cualquier caso, del funcionamiento adecuado del acuerdo sobre repatriación de menores suscrito en la denominada cumbre de la reconciliación del año 2003 pues en virtud de este acuerdo España podrá devolver a los menores marroquíes no acompañados que entren por un puesto fronterizo español y Marruecos se compromete a recogerlos y entregarlos a sus familias. Están siendo fundamentalmente Organizaciones no gubernamentales que trabajan a ambos lados de la frontera las encargadas de dar efectividad a este acuerdo.

En cuanto al desarrollo estatutario de las Ciudades Autónomas, en este año ha resultado palmario un fenómeno que venimos observando de forma cada vez más acentuada: mientras Ceuta funciona como una autonomía en el desarrollo de las facultades atribuidas por el Estatuto o en la participación en los órganos multilaterales de coordinación, Melilla mantiene una actuación más propia de un Ayuntamiento sin haber incorporado al ejercicio de las competencias las consecuencias de su condición de Ciudad con Estatuto de Autonomía. Esta distinción en la práctica ha quedado consagrada durante este año en los respectivos Reglamentos de la Asamblea aprobados en ambas Ciudades, que parten de unos presupuestos esencialmente diversos. El de Ceuta pretende adaptar el funcionamiento de la Asamblea al régimen de autonomía recogido en el Estatuto y se define en su Preámbulo con «vocación autonomista». En ese sentido, distingue claramente los reglamentos dictados en ejercicio de las competencias estatutarias de las ordenanzas municipales, establece la numeración autónoma de estos reglamentos, su separación del acuerdo de aprobación y prevé de forma expresa la preceptiva remisión al Consejo de Estado de los reglamentos para su Dictamen como resulta del art. 22.3 en relación al 23 de la LO 3/1980, del Consejo de Estado, para los reglamentos autonómicos y exigió el propio Consejo en el año 2000. Puede sorprender que hayan sido precisos nueve años de desarrollo autonómico para adaptar el reglamento parlamentario a la nueva realidad autonómica introducida por el Estatuto, pero lo que resulta difícilmente aceptable es que tras todo este tiempo de vigencia de los Estatutos y cuando se plantea en sede política el cambio de naturaleza para convertirse en Comunidad Autónoma, Melilla haya aprobado este año un Reglamento de la Asamblea que, según indica expresamente, encuentra su «fuente de inspiración en el régimen local», con continuas referencias a la Ley de Bases de Régimen Local, que no distingue claramente el ejercicio de las competencias locales y autonómicas y que, por supuesto, no prevé la remisión de las normas elaboradas en ejercicio de las competencias asumidas en virtud del Estatuto para Dictamen del Consejo de Estado. A partir del año que viene, las diferencias en el ejercicio competencial serán palmarias entre ambas Ciudades, no sólo en el contenido sino incluso en la forma. Ceuta aprobará sus reglamentos siguiendo un procedimiento similar al que utilizan las restantes CCAA, aunque con peculiaridades derivadas de su naturaleza peculiar, y Melilla seguirá aprobando una suerte de normas locales, de difícil catalogación jurídica. Este distinto desarrollo autonómico, que muestra la voluntad autonomista real con más nitidez que las declaraciones formales, es aún más sorprendente si tenemos en cuenta que desde hace tres años ambas Ciudades mantienen una relación continua, con reuniones de trabajo para coordinar su actuación y definir su relación con la Administración General del Estado.

También merece una referencia la delicada situación económica estructural de las Ciudades Autónomas que dependen, fundamentalmente, de las aportaciones financieras efectuadas por el Estado y la Unión Europea. Por ello, ha generado gran alarma social la posibilidad de pérdida de fondos europeos. Finalmente, las futuras pérdidas serán limitadas. Ceuta y Melilla seguirán percibiendo fondos pero estarán fuera de las regiones Objetivo 1, y pasarán a engrosar la lista de zonas Objetivo 1 bis.

Una cuestión importante en este ámbito económico, de carácter estructural, pero que nuevamente se ha situado este año en el centro del debate político ha sido la grave crisis de la actividad comercial, fuente tradicional de ingresos de ambas Ciudades. Este año han entrado en vigor las bonificaciones del 40% de las cuotas de la Seguridad Social que pagan los empresarios por sus trabajadores y los autónomos en los sectores de industria, comercio y turismo. Habían sido previstas en la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos del año anterior para incentivar la actividad económica de estas ciudades a través de una modificación de la Disposición Adicional trigésima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La Orden por la que se dictan normas para la aplicación de estas bonificaciones de cuotas fue publicada en el BOE de 27 de febrero. Es una medida que se desarrollará durante dos años, transcurridos los cuales se determinará su eficacia por una Comisión de seguimiento en la que participan los Presidentes de ambas Ciudades. En todo caso, ya puede afirmarse que sólo es un paliativo que no resuelve los problemas de fondo.

También debe destacarse en este sentido la actividad de los Consejos Económicos y Sociales, creados en ambas Ciudades para que, entre otras funciones, hagan propuestas para atender a esta situación crítica de la actividad económica y procurar su reactivación. Especialmente activo se ha mostrado este año el Consejo Económico y Social de Ceuta. Entre sus propuestas destaca la creación de una aduana específicamente comercial con Marruecos, la mejora del funcionamiento de la frontera y una nueva rebaja de los tipos fiscales del IPSI, pues la ventaja de no tener el IVA no es real dado el alto coste de los transportes. Además, debe recordarse que ambas Ciudades Autónomas han creado bonificaciones a las empresas privadas para que los beneficios ayuden a equiparar el plus de residencia a los trabajadores por cuenta ajena de ambas ciudades con el de los empleados públicos.

En las relaciones con el Estado y con las restantes CCAA debe distinguirse la participación en órganos multilaterales de colaboración y las relaciones de colaboración con el Estado y con otras CCAA.

Respecto a la participación destacan distintos episodios durante este año. El hito más destacado ha sido, sin duda, la intervención de los Presidentes de ambas Ciudades en la Conferencia de Presidentes, en igualdad de condiciones a los restantes Presidentes autonómicos. También, como los restantes Presidentes, fueron recibidos por el Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, aunque en este caso con una separación temporal pues todos los encuentros se produjeron durante el mes de julio, mientras las citas con Imbroda y Vivas se pospusieron hasta el mes de Septiembre, alegándose problemas de agenda. Este distanciamiento temporal con las Comunidades Autónomas no ha pasado desapercibido y dio lugar a numero-

sas críticas en ambas Ciudades. En relación a la participación en los asuntos europeos, los dos Acuerdos suscritos en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004, sobre la representación autonómica en el Consejo y sobre la Consejería de Asuntos autonómicos en la representación permanente equiparan de forma expresa Ceuta y Melilla a las Comunidades Autónomas y en el segundo de ellos se indica expresamente que será de aplicación a las Ciudades Autónomas sin perjuicio «del régimen comunitario especial de Ceuta y Melilla». Tampoco puede soslayarse, por último, la propuesta, muy interesante aunque hasta el momento sólo tentativa, efectuada por el Ministro de Asuntos Exteriores para que Ceuta y Melilla estén presentes en las cumbres bilaterales que se realicen con Marruecos. Ha sido bien recibida por los Presidentes de ambas Ciudades, aunque no parece fácil su ejecución por las presumibles reticencias de las autoridades marroquíes.

Respecto a la participación en Conferencias Sectoriales u otros órganos de encuentro multilateral resalta también la distinta actitud de ambas Ciudades Autónomas. Ceuta suele intervenir en los debates y hacer propuestas tanto en aquellos ámbitos en los que tienen competencias como en los que las normas aprobadas serán de aplicación a esos territorios. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. La actuación de Melilla es, por el contrario, más anodina.

En las relaciones de colaboración destaca especialmente durante este año la colaboración horizontal entre ambas Ciudades. Tras tres años de cumbres bilaterales y numerosas reuniones de trabajo se ha suscrito el primer acuerdo formal de colaboración entre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Sin duda, la sintonía ideológica entre ambos Presidentes y, a su vez, la discrepancia con el nuevo Gobierno del Estado han acentuado la necesidad de estos Acuerdos. De hecho, su objetivo principal es la mejor defensa de los intereses comunes ante la Administración General del Estado y su contenido se concreta, fundamentalmente, en peticiones al Gobierno central para que mantenga las inversiones estatales y adopte medidas para compensar la pérdida de fondos europeos.

En cuanto a la colaboración vertical apenas se han producido novedades. Se han suscrito los habituales convenios en materia de asistencia social, erradicación de pobreza, atención básica a inmigrantes, etc. que permiten la financiación estatal de programas de atención social desarrollados por las Ciudades Autónomas. Este año destaca acaso la firma de diversos convenios que habilitan la intervención financiera estatal en la promoción pública de viviendas, especialmente tras la creación del Ministerio de la Vivienda.

Debe destacarse, finalmente, la gran repercusión que han tenido en las Ciudades Autónomas la proposición no de ley presentado por Esquerra Republicana de Cataluña en el Congreso de los Diputados sobre la cooficialidad de la lengua árabe en Ceuta y del dialecto tamizight en Melilla. Los gobiernos locales se apresuraron a rechazarla con rotundidad y a denunciar la injerencia en los asuntos internos de las Ciudades Autónomas. Conviene recordar en ese sentido que el Estatuto de Autonomía de Melilla garantiza la protección de la cultura tamazight.

CEUTA

Actividad política

Las elecciones generales de 2004 han alterado de alguna forma la paz política que se ha vivido en los últimos años en Ceuta, tras el abandono del poder del GIL, al pertenecer al mismo partido los representantes de las distintas administraciones. Aunque el dominio del PP en las elecciones generales volvió a ser absoluto, al conseguir el 60% de los votos, el triunfo socialista en el conjunto de España ha traído a la Ciudad Autónoma un representante del gobierno central como Delegado del Gobierno, de ideología socialista, responsable directo en la Ciudad del ejercicio de las numerosas materias competenciales de titularidad estatal. Además, personas vinculadas de forma más o menos estrecha al PSOE han ocupado puestos administrativos de designación política en la gestión de diversos servicios que inciden directamente en la ciudadanía como la sanidad, la educación o el empleo.

El Gobierno de la Ciudad mantiene la estabilidad alcanzada en los últimos años y reforzada tras las elecciones autonómicas del año anterior. Únicamente debe anotarse una remodelación del Consejo de Gobierno, en virtud de la cual José Luis Morales toma posesión como Consejero de Presidencia y Emilio Carreira, como consejero de economía, en sustitución de Fernández Cucurull, que continúa sólo como senador.

En todo caso, el gran acontecimiento político del año en Ceuta ha sido la recuperación del debate, nunca cerrado del todo, sobre el Estatuto y la conversión de Ceuta en Comunidad Autónoma. El Partido Socialista del Pueblo de Ceuta, partido localista con tradición en la Ciudad pero extraparlamentario en las dos últimas legislaturas, intenta recuperar la denominada Plataforma por la Autonomía. Pero pronto se toma la iniciativa desde el Gobierno de la Ciudad y se constituye, tras la aprobación por el Pleno, como se ha expuesto, una Comisión especial informativa para el estudio de las posibles reformas, con representación proporcional de los distintos grupos políticos presentes en la Asamblea. Durante el mes de julio el pleno de la Asamblea acuerda por unanimidad iniciar los trámites para la reforma del texto estatutario. Los trabajos de reforma siguen avanzando para una vez consensuada la propuesta, intentar conciliarla con la que pueda elaborarse en Melilla y remitir los textos de los Estatutos a las Cortes Generales.

En relación a los efectos del atentado terrorista de marzo, su incidencia sobre Ceuta se advierte en diversos planos. Así, por ejemplo, los controles en el puerto se han acentuado de forma muy notoria. La tradicional operación «paso del estrecho» ha contado este año con un gran despliegue de seguridad, estableciendo controles muy férreos en los puertos de entrada y salida tras un Informe de la Guardia civil que alertaba del riesgo que supone un paso de viajeros de tal magnitud para que Al Qaeda introduzca material, enlaces o elementos terroristas.

En la actividad política de Ceuta ha ocupado un lugar importante la crisis del comercio. En el Debate sobre la Estado de la ciudad se aprueba solicitar al Estado la rebaja del IPSI en un 4%, propuesta que es apoyada tanto por la Cámara de

Comercio como por el Consejo Económico y Social de la Ciudad. El Consejo Económico y Social ha indicado, en un importante dictamen, una serie de medidas ordinarias y extraordinarias novedosas como dotar a los porteadores de tarjetas de identificación.

Más allá del desarrollo autonómico, el funcionamiento de la Ciudad Autónoma presenta algunas deficiencias que no pueden ser soslayadas, sobre todo porque han sido expresadas públicamente en las investigaciones de diversos organismos inspectores o de carácter jurisdiccional. Así, el Informe del Tribunal de Cuentas al auditar las cuentas del periodo 1998-2001 ha sido muy crítico con el funcionamiento de la administración ordinaria de la Ciudad al denunciar la situación de descontrol interno de las cuentas. En el periodo de gobierno del GIL se han detectado graves irregularidades y partidas económicas injustificadas, así como indicios de malversación de fondos públicos. Pero, incluso en el periodo de gobierno del actual Presidente se apunta que las recomendaciones dadas en Informes anteriores por el Tribunal no han sido tomadas en consideración, salvo en la contención de gastos de representación. Los problemas más importantes en el funcionamiento administrativo se refieren a las contrataciones orales, la no aprobación de una Relación de Puestos de Trabajo o la proliferación de sociedades municipales que generan un exceso en el gasto, por lo que propone no crear más o incluso disolver algunas de las ya existentes. También la Inspección de Trabajo ha denunciado la actuación de la Ciudad Autónoma al defraudar a la Seguridad Social, por cesión ilegal de trabajadores y por usar ilegalmente las ayudas de la Unión Europea. Finalmente, en cuanto al control jurisdiccional, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla ha declarado ilegal la licencia otorgada para las obras de la Manzana del Revellín, importante actuación urbanística en el centro de la ciudad, por su excesiva zona comercial.

En relación a la inmigración debe destacarse que la actuación de control ha sido intensa. Se han producido 53.000 rechazos en frontera, se han desarticulado 18 redes de tráfico de inmigración y 38 personas han sido detenidas por dedicarse al tráfico ilegal de inmigrantes.

Apuntar también que el único preso español detenido en Guantánamo, Hamed Abderrahman, residente en la Ciudad Autónoma, ha regresado a España tras dos años privado de libertad en la base norteamericana. La fiscalía solicitó a su llegada prisión incondicional por su supuesta relación con Al Qaeda pero durante el mes de julio ha quedado en libertad bajo fianza y se ha instalado en Ceuta.

Como nota cultural reseñar el descubrimiento de una nueva puerta califal (siglo X) y los restos de la puerta portuguesa de Santa María de África (siglo XV), de especial importancia para el patrimonio histórico de la Ciudad.

Actividad normativa y colaboración

En la actividad normativa resalta la aprobación en los últimos días del año del Reglamento de la Asamblea (BOCE, de 30 de diciembre). Es una norma importante pues muestra, tanto en su preámbulo como luego en su articulado, la volun-

tad de Ceuta de ejercer sus competencias estatutarias y organizar su sistema parlamentario de Gobierno como cualquier Comunidad Autónoma, intentando separar su actuación como municipio en virtud de las competencias que le confiere la Ley de Bases de Régimen Local y su actuación como Ciudad con Estatuto de Autonomía. Así, indica la Disposición Final del Reglamento que se elabora en virtud de lo indicado en el art. 148.1.1 de la Constitución, que reconoce a las Comunidades autónomas las competencias de autoorganización de sus instituciones de autogobierno, el art. 20 del Estatuto de Autonomía según el cual «corresponde a la Ciudad de Ceuta, en los términos previstos en el presente Estatuto, la competencia sobre organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» y el 21.1.20 EACe por el cual la Ciudad autónoma ejercerá sus competencias sobre el «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia».

Ya en el Preámbulo se explica la voluntad de configurar con este reglamento un sistema político asimilado al de las restantes Comunidades Autónomas. El reglamento aprobado en 1996 sirvió para el inicio de la andadura de la Asamblea, por lo que se optó por una norma con vocación continuista, en definitiva, por un Reglamento orgánico al estilo municipal. No obstante, en la actualidad, una vez consolidadas las instituciones de autogobierno previstas en el Estatuto y culminado el proceso de traspasos era necesaria una Asamblea con «un funcionamiento más dinámico y participativo». Por ello, «se trata con esta reforma de incidir en el aspecto más autonomista que debe presidir la actuación de la Asamblea de la Ciudad» y, continúa, «se persigue profundizar y consolidar el ejercicio de las funciones que la Asamblea, como institución autonómica básica, tiene».

Seguramente, en el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria es donde mejor se plasma esta voluntad de separar su condición autonómica y local. En este sentido distingue los Reglamentos para el ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto (art. 80) de las Ordenanzas Municipales para el ejercicio de las competencias normativas que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales (art. 25 EACe). Además, el procedimiento de elaboración de los reglamentos se asimila al seguido en las Comunidades Autónomas, con la particularidad de su aprobación por la Asamblea, expresamente prevista en el Estatuto. Así, el proyecto de reglamento elaborado por el Gobierno, una vez concluido el plazo de información pública y enmiendas, se someterá al Dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Recibido el dictamen, el proyecto de reglamento se elevará al Pleno para la resolución de las sugerencias y reclamaciones presentadas, el debate y la votación de las enmiendas presentadas por los grupos políticos y la consiguiente aprobación definitiva del texto. Según el art. 80.3 del nuevo texto, a todos los reglamentos, «se les identificará con un número, seguido del año, la fecha y la denominación que se le haya designado». Las disposiciones reglamentarias, así como el acuerdo de aprobación se publicarán íntegramente en el Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta (art. 80.4) y la Asamblea «procurará editar las normas reglamentarias en formatos que faciliten su divulgación y consulta». En fin, se cumplen básicamente los requisitos establecidos por el Consejo de Estado en sus dictámenes del año 2000, aunque no se indica que el acuerdo de aprobación se denominará Decreto. Esta nueva regulación permitirá la configuración de un ordenamiento jurídico propio de las Ciu-

dades Autónomas, que no se limite al Estatuto y los reglamentos de autoorganización, y pueda ser conocido por los aplicadores jurídicos y los ciudadanos.

Más allá del ejercicio de las competencias estatutarias a través de un sistema de fuentes propio, otras novedades indican también la voluntad de distinguir el funcionamiento de la Ciudad Autónoma de un Ayuntamiento y asimilarlo a una Comunidad Autónoma. Así, se reconoce a la oposición la facultad de presentar propuestas en la Asamblea, a diferencia de lo que, como se sabe, prevé la Ley de Bases de Régimen Local y se crea la figura del Secretario del Pleno de la Asamblea (art. 41), al margen de los cuerpos nacionales de funcionarios de la administración local.

Finalmente, debe destacarse la actualidad de la regulación del funcionamiento del órgano parlamentario. En ese sentido, se recogen con detalle y una buena sistemática los derechos de los diputados (asistencia, información, consulta, asistencia jurídica) y también sus deberes, se regula el funcionamiento de los grupos políticos, con referencia a la figura del «diputado no adscrito», que impide el cambio de grupo político a los tránsfugas, se prevé la intervención de la Ciudad Autónoma ante el Tribunal Constitucional y, por supuesto, todos los cauces de control-fiscalización y control-exigencia de responsabilidad en relación a la acción del Gobierno.

En el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria, la actividad ha sido escasa. Más allá del Reglamento del Consejo Sectorial de Juventud (BOCE, de 17 de mayo), destaca sobre todo el Reglamento regulador de las normas de funcionamiento del Servicio de Depósito Legal de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCE de 19 de octubre). Ha sido dictado en ejercicio del art. 21.13 EACe y del RD 31/1999, sobre traspasos de funciones y servicios en materia de cultura y deporte que incluye entre las funciones traspasadas que venía realizando la Administración del estado, el depósito legal de libros.

También debemos apuntar la notable participación de Ceuta en la elaboración de normas a través de las diversas posibilidades de participación que brindan las relaciones multilaterales. Así, a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha formulado alegaciones al proyecto de Real Decreto que crea la Tarjeta Sanitaria Individual, al proyecto de Real Decreto por el que crea el título de farmacéutico especialista en inmunología o al que crea la Comisión Interministerial para el Estudio de los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud.

Los convenios de colaboración suscritos se refieren fundamentalmente, como en años anteriores, a materias de asistencia social, en las que tiene competencia. Así con el Ministerio de Sanidad y el de Interior se ha suscrito un convenio sobre Drogodependencias y Sida en el Centro Penitenciario de Ceuta (BOE 11 de febrero), con educación se han suscritos dos convenios para el desarrollo de diversos programas centrados en acciones de compensación educativa y de formación e inserción laboral de jóvenes y adultos desfavorecidos (BOE, 16 de febrero y BOE de 1 de diciembre) o con Trabajo y Asuntos Sociales los tradicionales convenios programa sobre desarrollo de Plan de Voluntariado (2001-2004) (BOE 11 de febrero), actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugia-

dos, solicitantes de asilo y desplazados (BOE de 20 de febrero), Plan Gerontológico (BOE 8 de marzo), acción integral para personas con discapacidad (BOE 16 de marzo), servicios de atención a la primera infancia (BOE 23 de marzo), programas para menores en situación de dificultad social y/o conflicto social (BOE, 25 de marzo), apoyo a familias en situaciones especiales (BOE, 13 de abril), acogida básica a inmigrantes (BOE 10 de mayo). Podemos mencionar por último en el ámbito de la rehabilitación del patrimonio histórico, el convenio suscrito para la financiación de las obras de intervención en los restos arqueológicos de la antigua basílica tardo romana de Ceuta.

Aunque finalmente no haya sido materializado creo que merece mencionarse el convenio *nonnato* con Andalucía para permitir que los funcionarios de la Ciudad Autónoma pudieran formarse en esta Comunidad Autónoma, que se pretendía encuadrar en el Convenio marco suscrito en 1999. Hubiera sido el primer convenio horizontal con una Comunidad Autónoma. En verdad, las dos administraciones llegaron a un acuerdo completo sobre el contenido del convenio pero la pretensión de los sindicatos de la Ciudad Autónoma de incluir también la movilidad, y no sólo la formación, y su oposición al convenio tal como había sido negociado hizo que, finalmente, no se llegara a firmar pese al acuerdo alcanzado entre ambas administraciones.

MELILLA

Actividad política

En las elecciones generales en Melilla ha destacado, por un lado la baja participación, apenas el 58%; por otro, el triunfo del PP, aunque algo más ajustado que en las elecciones a la Asamblea del año anterior pues obtuvo el 54% de los votos, frente al 41 del PSOE. Como consecuencia del triunfo electoral del PSOE en el conjunto de España ha sido nombrado Delegado del Gobierno un diputado socialista por Cádiz en la anterior legislatura, José Fernández Chacón (RD 937/2004). El nombramiento fue sorprendente y polémico pues el secretario general del PSOE en la Ciudad Autónoma y Delegado en la anterior etapa de gobierno socialista, Manuel Céspedes, había renunciado a su acta de diputado en la Asamblea para ocupar nuevamente la Delegación del Gobierno, pero luego no fue nombrado por el Consejo de Ministros.

Pese a la estabilidad política, consecuencia lógica de la mayoría absoluta del PP, la situación política es tensa y el enfrentamiento entre mayoría y oposición ha sido constante, especialmente con el grupo Coalición por Melilla, que se vincula a la comunidad musulmana de la Ciudad. Así se pudo comprobar en el Debate sobre el Estado de la Ciudad Autónoma en el que la vicepresidenta primera de la Asamblea estuvo a punto de suspender la sesión plenaria por la situación de crispación generalizada.

En este clima de enfrentamientos entre partidos debe mencionarse la creación por primera vez de una Comisión de investigación en el seno de la Asamblea. Su objeto era investigar unos hechos aireados por el diario *El Mundo* en los que se

relacionaba al Presidente de la Ciudad y a su familia con un complejo entramado de corrupción política, inmobiliaria y judicial. La denuncia ha sido conocida por el Tribunal Supremo, órgano competente no por tratarse del Presidente de la Ciudad, que no goza de aforamiento, sino por su condición de senador. El Alto Tribunal ha exculpado al Presidente al no apreciarse ningún indicio de responsabilidad, incluso ha advertido de la excesiva judicialización de las discrepancias políticas en Melilla y recomienda que se utilice la vía contencioso-administrativa y no la penal en virtud del principio de «mínima intervención».

No obstante, el desarrollo de la vertiente política de este asunto en la mencionada Comisión de Investigación muestra algunas de las carencias de la práctica política en la Ciudad Autónoma. En primer lugar, la mayoría del PP impuso el nombramiento como Presidente y Vicepresidente de la Comisión de dos diputados de ese partido, al que pertenece también el investigado. Además, se negó a la oposición toda la documentación y las comparecencias solicitadas. La mayoría determinó que la supuesta Investigación se ceñiría a la comparecencia del Presidente de la Ciudad, tras lo cual la mayoría absoluta de su partido aprobó un dictamen concluyendo que «no hay ninguna responsabilidad política» del Presidente. En fin, sólo formalmente se ha asistido a una Comisión de Investigación. Por ello, parece lógico que la comparecencia del Presidente de la Ciudad se produjera sin la presencia de la oposición (CpM y PSOE) que han denunciado la Comisión de investigación como una auténtica farsa.

En el plano político debe destacarse la definitiva fusión entre el PP y UPM, el partido localista con el que había estado coaligado en las últimas citas electorales y al que pertenecía el Presidente de la Ciudad.

En cuanto a la reforma del Estatuto la situación es más embrionaria que en Ceuta pues no se ha pasado de las manifestaciones de voluntad reformadora y, muy al final del año, de la elaboración de un borrador, pero no ha llegado aún el asunto a la Asamblea. En cualquier caso existe un amplio consenso en el objetivo de la reforma, que es similar al de Ceuta: la conversión en Comunidad Autónoma. Debe reiterarse, no obstante, que en Melilla no se ha producido un desarrollo estatutario como el advertido en Ceuta, esto es, no ha dejado de actuar como si fuera un ayuntamiento por lo que su conversión en Comunidad Autónoma resultará en la práctica más compleja que en el caso de Ceuta, al menos desde una perspectiva funcional.

La preocupación por la presencia de terroristas islamistas en la Ciudad o de conexiones con ellos ha estado muy presente tras el atentado del 11-M dada su situación geopolítica. En todo caso, la tragedia de Atocha no ha acrecentado la fractura social entre las distintas comunidades. El mejor ejemplo fue la manifestación del 12 de marzo. 35.000 personas, más de la mitad de la población censada, salió a la calle en un acto con presencia de todos los líderes políticos y los máximos representantes de las comunidades islámica y hebrea en la Ciudad Autónoma.

También debe reseñarse que se van cerrando los asuntos judiciales, tan habituales en los años pasados. Así, durante 2004 ha concluido el denominado «Caso Tahar» por la posible aceptación de dinero por parte de un diputado de la Asamblea a cambio de abandonar su acta en 1997. El jurado ha considerado culpable al propio diputado y al entonces jefe de prensa de la Ciudad Autónoma

mientras ha exculpado al entonces Presidente de la Ciudad y a dos empresarios implicados en el asunto.

Finalmente, en el plano cultural, destaca la declaración como bien de interés cultural, con categoría de monumento, de la Capilla de Cristo Rey del Hospital Militar Pagés (RD 155/2004, de 23 de enero) y del Fortín de San Francisco, sito en el interior del acuartelamiento de Santiago (RD 156/2004). También en este ámbito se ha suscrito un convenio de colaboración para que el Estado preste apoyo técnico en la gestión autonómica de los museos transferidos y de los museos inscritos en el Registro de Museos de Melilla (BOE 31 de mayo).

Actividad normativa y colaboración

En la actividad normativa, la aprobación del Reglamento de la Asamblea ha sido, sin duda, el acontecimiento más destacado. En todo caso debe expresarse la decepción causada por este nuevo Reglamento pues se ha olvidado que estamos ante una Ciudad con Estatuto de Autonomía y se ha elaborado, nuevamente, un reglamento orgánico para regular el funcionamiento de un ayuntamiento, a diferencia de lo ocurrido en Ceuta. En ese sentido, son continuas las referencias al régimen local, «fuente de inspiración» del reglamento, según su propia Exposición de Motivos. En coherencia con ello, el ejercicio de las competencias asumidas en virtud del Estatuto se continúa realizando a través de los denominados reglamentos y ordenanzas que no se diferencian, como resultaría lógico, por ejercer competencias autonómicas o locales sino que a cualesquiera disposición administrativa de carácter general se la denomina reglamento mientras que ordenanzas serán aquellas disposiciones administrativas de carácter autonómico o fiscal (art. 71.2). Obvio es decir que se soslaya el procedimiento para la aprobación de los reglamentos en ejercicio de las competencias reconocidas en el Estatuto, que había indicado el Consejo de Estado. En su contenido apenas se aportan novedades en el procedimiento de control-fiscalización de la acción del gobierno, con una mejor regulación de las interpelaciones y preguntas y un incremento de las competencias que corresponden a la Mesa.

En el ejercicio de la potestad normativa destaca especialmente la aprobación del Reglamento que regula el Centro de Atención a Menores, por la especial importancia en esta Ciudad (BOME de 21 de mayo). Pero ha sido sobre todo en materia de cultura donde la actividad normativa ha sido notable. Así se han elaborado diversas disposiciones generales, bien de carácter sustantivo, como el importante Reglamento de Intervenciones Arqueológicas en la Ciudad Autónoma, bien de naturaleza autoorganizativa, como el Reglamento que instituye el Defensor del Patrimonio Histórico de la Ciudad Autónoma o el Reglamento que crea la institución del Cronista Oficial de la Ciudad.

Los convenios de colaboración son básicamente idénticos a los ya apuntados en el caso de Ceuta en materia de asistencia social. En realidad, constituyen prórrogas de las habituales convenios anuales en virtud de los cuales el Estado realiza aportaciones financieras a las Ciudades Autónomas para el desarrollo de programas de erradicación de la pobreza, atención a inmigrantes, refugiados y soli-

citantes de asilo, para desarrollar acciones relativas a la prevención de la infección del Sida, para la gestión y desarrollo de los programas de ayuda a domicilio, etc. Especial importancia tiene el convenio sobre atención a menores extranjeros no acompañados. Finalmente apuntar que durante este año se ha suscrito el convenio de colaboración con el Ministerio de Ciencia y Tecnología para la realización del Proyecto de Ciudad Digital, que ya se está aplicando con buenos resultados en Ceuta.

SEGUNDA PARTE
EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2004:
TEMAS MONOGRÁFICOS

EL MITO DEL ESTATUTO-CONSTITUCIÓN Y LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Santiago Muñoz Machado

Enunciado y fundamentos del mito

La peculiar regulación del procedimiento de elaboración de los Estatutos de autonomía, especialmente la que contempla el artículo 151.2 CE, que impone una destacadísima participación de las instituciones territoriales, aunque no permita concluir que el Estatuto sea una norma verdaderamente paccionada, dado que, inequívocamente, la decisión final de aprobarlo es del legislador estatal y el Estatuto tiene naturaleza de ley orgánica, sí ha contribuido a la formación paulatina del mito de que el Estatuto es paragonable en cuanto a su función normativa a la Constitución y sería, en tal sentido, la norma constitucional propia del correspondiente territorio autónomo.

Esta ideología del Estatuto constitucional tuvo, quizás, sus primeros apoyos en las escaramuzas políticas del nacionalismo vasco en pleno período constituyente. Pese a no apoyar la aprobación de la Constitución por considerar insatisfactorias sus respuestas a las reivindicaciones de la indicada minoría nacionalista, se conformaron, aprobaron y apoyaron el Estatuto de autonomía, concebido, por tanto, como una pieza normativa completamente desgajada del tronco constitucional.

El legislador estatal (que empezaría a aprobar leyes en el marco de sus competencias que, naturalmente, eran aplicables en el territorio vasco sin ningún condicionamiento) y el Tribunal Constitucional (al establecer, desde sus primeras Sentencias, que «autonomía no es soberanía»: SSTC de 2 de febrero, 14 y 28.7 y 5, 12, 16 de noviembre de 1981), pondrían inmediatamente de manifiesto que la concepción del Estatuto como una norma exenta, descolgada y sin relación con el resto del ordenamiento jurídico del Estado, era una idea sin fundamento posible, y muy especialmente por cuanto concierne al sometimiento del Estatuto a la norma suprema de aquel ordenamiento, que es la Constitución de 1978.

Pero la lealtad prioritaria al Estatuto como norma de valor constitucional no sólo no dejó de practicarse en el primer cuarto de siglo la vigencia de los mismos, sino que se ha hecho más fuerte y expresiva al iniciarse los procesos de reforma. La aprobación por el Parlamento Vasco, el 30 de diciembre de 2004, del proyecto de Estatuto político para el País Vasco marca el punto álgido de esa corriente de pensamiento.

Estas convicciones políticas, aunque sean imposibles de mantener en confrontación con las expresas regulaciones de la Constitución, generan una gran tensión motivada por tener que resolverse contando con muy pocos criterios objetivos y mucha discrecionalidad política. Como los proyectos de Estatuto, o

sus reformas, tienen que tramitarse siguiendo un procedimiento bifásico y sustancialmente paccionado, las partes intervinientes –instituciones estatales y autonómicas– pueden reprocharse recíprocamente su mayor o menor lealtad y voluntad de entendimiento. Este es otro más de los muchos problemas que, según vamos examinando, resultan de la desconstitucionalización de la regulación autonómica y su sustitución por una remisión, muy poco condicionada, a la libre disposición sobre los límites de su autonomía de cada uno de los territorios interesados. En punto a la formación de los Estatutos seguramente hubiera sido más confortable y objetivo permitir que cada territorio aprobara unilateralmente su norma institucional básica o Estatuto, sometiendo su ratificación última a las Cortes Generales, también en el marco de un procedimiento no participado, ratificación sólo concerniente a la adecuación del texto a la Constitución, dejando la posibilidad de que el Tribunal Constitucional resolviera las discrepancias últimas en términos estrictamente jurídicos. Soluciones de este tipo son más parecidas a las utilizadas en los sistemas federales, pero en la Constitución se sustituyeron por el pactismo (de raigambre foral antigua, revitalizado por la Constitución de 1931, y traído a los procedimientos estatutarios de 1978 sin demasiada elaboración crítica previa) que provoca los problemas indicados. Ni siquiera, la básica componente jurídica del procedimiento estatutario, consistente en plantear un recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, contra el proyecto de Estatuto, que previó el artículo 79 de la LOTC, ha servido para mucho porque fue inmediatamente suprimido.

Todo ello ha conducido, según creemos, sumado a la inagotable reivindicación de mayores cotas de autogobierno de los nacionalismos periféricos, a alimentar el mito de que el proceso estatutario no se distingue del todo del proceso constituyente, ya que, al incoarlo y desarrollarlo, se ejercen poderes que no tienen límite en ninguna norma superior y son, por ello, poderes soberanos.

Ciertamente no todas las expresiones del mito del Estatuto-Constitución se desenvuelven con idénticas pretensiones máximas. El proyecto de Estatuto político aprobado el 30 de diciembre de 2004 por el Parlamento vasco si parece atenerse a dicha concepción (por ejemplo, cuando invoca «el derecho de autodeterminación de los pueblos», el «derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro», la propuesta de una nueva relación con el Estado basada en la «libre asociación», o, más directamente, la inclusión en el proyecto de muchas disposiciones que solo serían compatibles con la Constitución si se acordara la previa reforma de la misma). Pero el proyecto de reforma catalán, aunque también aspira a la ampliación de las cotas de autogobierno, se mueve más claramente dentro de los límites de la Constitución vigente, aunque pretende una amplia modificación de muchas normas estatales reguladoras de instituciones básicas (desde la división provincial a la composición de órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional, de la regulación de la Justicia a la participación en las Agencias reguladoras, etc.).

En este último caso, sin embargo, el mito del Estatuto-Constitución también se ha hecho explícito, aunque está representado de otra manera. La forma en que se manifiesta es dotando al Estatuto de la misma o similar estructura que la que tiene la Constitución misma y rellenándolo de contenidos que, formalmente, son muy similares. Es decir, en resumidas cuentas, de una parte dogmática, relativa a

los derechos de los ciudadanos establecidos en el territorio concernido, algún enunciado sobre garantías, un compendio de principios al que han de atenerse los poderes públicos al usar sus competencias, otro grupo de preceptos que contienen mandatos al legislador y al enunciado de fines para la Comunidad Autónoma; y, en fin, un amplio elenco de reglas concernientes a la organización, competencias y medios de las instituciones autonómicas. En fin, una estructura normativa en la que es, punto por punto, reconocible la de la propia Constitución (remito, para un análisis más extenso, al estudio que contiene sobre este extremo mi libro *Constitución*, Iustel, Madrid, 2004, pág. 125 y siguientes).

Desde luego, los Estatutos de autonomías, tal y como están regulados en la Constitución de 1978 no tienen naturaleza de normas constitucionales: no son, formalmente, una Constitución. Sobra cualquier argumentación para demostrarlo porque ya hemos dejado evidenciada su naturaleza de leyes orgánicas aprobadas de acuerdo con procedimientos especiales. Tampoco se reconoce en ninguna parte de la Constitución a dichas leyes el carácter de leyes constitucionales en el sentido de que tengan un valor normativo equiparable. Se integran los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad y sirven de parámetro para valorar la constitucionalidad de otras leyes (artículo 28 LOTC). Pero son normas inferiores de rango a la Constitución, pueden ser anuladas por el Tribunal Constitucional, y, como ya hemos indicado, se relacionan con las demás leyes del Estado preferentemente dentro del marco del principio de competencia lo que implica equiparación en este punto a rango y fuerza normativa.

Tan sólo, por tanto, son una norma superior (circunstancia que es esencial en las Constituciones europeas actuales, como la nuestra de 1978) en relación con las leyes de la propia Comunidad Autónoma.

La circunstancia de que se superpongan sobre una Constitución otras normas de aplicación preferente, no es argumento suficiente para privarla de su condición constitucional, como enseñan las muy diversas aplicaciones del principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho de los Estados miembros, que extiende también sus efectos sobre las normas constitucionales mismas (remito de nuevo al libro «Constitución» citado, págs. 229 y siguientes). Y, por otra parte, el hecho de que su superioridad sobre otras normas inferiores no esté jurisdiccionalmente garantizada (como ocurre realmente con las leyes autonómicas que violen el Estatuto ya que, aunque un recurso de inconstitucionalidad es posible, resulta difícil que se plantee considerando que una norma antiestatutaria no tiene por qué ser también contraria a la Constitución y, en tal caso, las limitaciones a la legitimación en estos recursos hacen difícil su interposición por los propios órganos autonómicos autores de la ley), tampoco es suficiente para privarla de su condición constitucional como, en este específico caso, enseña la historia del constitucionalismo europeo en el que, durante casi siglo y medio, las Constituciones se han mantenido sin protección jurisdiccional alguna frente a las reformas o violaciones intentadas o consumadas por el legislador ordinario. El hecho de que, por tal falta de garantía, operen como Constituciones flexibles, tampoco implica la pérdida de la condición constitucional del texto.

Pero, en definitiva, dado que los Estatutos de autonomía no son, desde un punto de vista formal, constituciones, sino leyes orgánicas sin valor constitucio-

nal, ninguno de los demás argumentos, del tipo de los indicados, que pudiera usarse para alimentar el mito del Estatuto-Constitución, podría ser definitivamente útil para transformar su naturaleza o cambiar su posición en el ordenamiento jurídico general, que es la que tenemos explicada.

Mejores resultados podrían obtenerse, a efectos de aproximar la naturaleza del Estatuto a la de la Constitución, recordando que, a veces, la doctrina y la jurisprudencia han estimado que existen leyes que, por su contenido, son materialmente constitucionales. Por no ir más lejos a la búsqueda de ejemplos y usar uno de escasa significación política, bastará la cita del Título Preliminar del Código Civil donde se contiene una regulación del sistema de fuentes y de la aplicación de las normas que es materialmente constitucional sin ninguna duda. Otra cosa es que dicha condición sirva para mucho desde el punto de vista formal ya que cualquier otra ley que desconozca o se aparte de las precisiones del Código, sería tan válida como aquél. Pero nadie negará el valor que habitualmente se reconoce a sus criterios sobre el comienzo y la cesación de la eficacia de las normas, aplicación de las mismas en el espacio y en el tiempo, interpretación, etc. Son reglas que podrían estar en la Constitución.

En un sentido parangonable, todos los Estatutos de autonomía, además de establecer regulaciones pormenorizadas de las materias que el artículo 147.2 CE les encomienda, son, en cuanto norma institucional básica de una Comunidad, un cauce adecuado para el reconocimiento, en términos de Derecho, de sus peculiaridades culturales, históricas, sus aspiraciones como colectividad territorial, las singularidades a que deben atenerse sus políticas. En este sentido, pueden comportarse, como lo hacen las Constituciones, proclamando principios, estableciendo mandatos, reconociendo valores, etc. que han de ser respetados por el legislador. El legislador autonómico está obligado a acatarlos y desarrollarlos, porque el Estatuto opera sobre él como norma superior. En cuanto que la Constitución reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2) y ampara y respeta los derechos históricos (disposición adicional primera), está aceptando también que aquellos principios, mandatos y valores, recogidos en los Estatutos, merezcan ser considerados como integrantes de la Constitución material, que debe ser respetada lealmente por todos los poderes públicos, aunque no cuente, al servicio de su protección, con las garantías específicas de la Constitución formal, ni en términos de supremacía normativa ni de vigencia ni de defensa jurisdiccional.

Aunque usando una aproximación distinta, M. ARAGÓN ha observado que los Estatutos no solo forman parte del bloque de la constitucionalidad, en cuanto que sirven como norma de referencia para controlar la constitucionalidad de las demás normas, sino que se integran en lo que denomina «bloque constitucional», es decir que sus normas cumplen una verdadera función constitucional, al completarla con determinaciones esenciales. Al integrarse en el bloque constitucional también ocupa una posición jerárquica superior a las demás leyes del Estado. No compartimos esta tesis por razones ya explicadas, pero indudablemente es otra manera de aproximarse a los fundamentos del carácter singular del Estatuto y su equiparación, en algunos aspectos materiales, a la Constitución misma.

Desde esta perspectiva resultará ahora más asequible el análisis de la otra vertiente de la ideología del Estatuto-Constitución: la que se manifiesta dotando a la norma estatutaria de una estructura y contenidos semejantes a los de la Constitución estatal. El modelo más depurado es el que han presentado los proyectos de reforma del Estatuto catalán.

La estructura y el contenido del Estatuto-Constitución: posibilidades y límites

El Estatuto es, esencialmente, una norma de organización. Regulaciones organizativas son las que impone, como contenido mínimo del Estatuto, el artículo 147.2 CE. Pero el artículo 147.2 CE hay que interpretarlo como una garantía de Estatuto, el aseguramiento de que determinadas reglas estarán necesariamente en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, como una reserva de Estatuto, en fin. A su carácter absoluto o relativo y demás características constitucionales nos referiremos en apartados sucesivos. Nos interesa ahora destacar que esa condición de mínimos que hay que atribuir a los contenidos que determina el artículo 142.2 deja abierta, naturalmente, la posibilidad de que también incluya otros que sean compatibles con la Constitución.

Esta ampliación del contenido del Estatuto más allá de las determinaciones mínimas exigidas por el artículo 147.2 CE ha sido completamente normal, e incontestada, desde la primera redacción de los ahora vigentes. Son muchas y muy variadas estas regulaciones ampliatorias del contenido ordinario y básico del Estatuto, pero una sistematización mínima exigiría recoger los siguientes tipos de normas:

A) Regulaciones *per saltum* respecto del contenido de leyes estatales a las que la Constitución confía precisar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas remitiéndose al Estatuto para que, una vez aprobadas dichas leyes estatales atribuyan a las Comunidades Autónomas las competencias que, en tal marco constitucional y legal, pudiera corresponderles (tal construcción escalonada del reparto de competencias está prevista, por ejemplo, en materia de policías autonómicas –arts. 13 y 14 EC y 17 EPV, en relación con lo que establece el artículo 149.1.29ª CE; lo mismo ocurre en materia de Administración de Justicia en virtud de lo establecido en el artículo 152.1 CE). Estas anticipaciones estatutarias al agotamiento de la regulación del reparto competencial por leyes estatales, que fue imprescindible cuando se aprobaron los primeros estatutos porque las leyes estatales a las que la Constitución se remitía específicamente no habían sido aún aprobadas, se consideraron legítimas por la jurisprudencia constitucional, que aprobó la existencia en los estatutos de «cláusulas subrogatorias» (SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 y 105/2000) que asumían para la Comunidad Autónoma las competencias que las leyes específicas reguladoras de cada institución concernida, no atribuyeran exclusivamente al Estado.

B) Aunque no fijadas de un modo ordenado en los Estatutos, pueden encontrarse en muchos de ellos preceptos que reproducen otros constitucionales en materia de derechos, o que precisan o amplían, incluso, la referencia a algunos específicos (artículo 3.4 EC en materia de protección de las minorías lingüísticas).

C) Se encuentran, en los Estatutos vigentes, normas que contienen mandatos dirigidos al legislador estatal. Es característico el artículo 28 del EPV: «La Administración civil del Estado en el territorio vasco se acomodará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma». También normas relativas a la participación de la Comunidad Autónoma en órganos, servicios o instituciones estatales. Por ejemplo, artículo 30 EG y sus semejantes en todos los demás Estatutos, sobre participación de la Comunidad Autónoma en el sector público económico estatal.

D) Se prevén en los Estatutos transferencias de competencias que el Estado acordará a favor de la Comunidad Autónoma correspondiente (v. gr. artículo 13.2 de la primera redacción del Estatuto asturiano y, en idéntico sentido, los demás de su época).

E) Contienen los Estatutos bastantes normas que tratan de dirigir o inspirar las actuaciones futuras del legislador ordinario, principalmente del autonómico. Un ejemplo paradigmático lo ofrece el artículo 12 del Estatuto de Andalucía. Reproduce, por una parte, fórmulas que están en el artículo 9.2 de la CE, asumiendo la Comunidad Autónoma la promoción de las «condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integren sean reales y efectivas», la responsabilidad de remover los «obstáculos que dificulten o impidan su plenitud», y la obligación de propiciar la «efectiva igualdad del hombre y la mujer andaluzes». Recordados estos principios (que reproducen o sacan consecuencias obvias de otros constitucionales), continua el precepto citado indicando que «para todo ello, la Comunidad autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos...», y establece a continuación una larga lista de objetivos que van desde «la consecución del pleno empleo», al «acceso de todos los andaluzes a niveles educativos y culturales que les permita su realización personal y social», el «aprovechamiento y potenciación de los recursos económicos de Andalucía», la «superación de las» causas que provocan «la emigración de los andaluzes», el «fomento de la calidad de la vida», la «superación de los desequilibrios existentes», el «desarrollo industrial», etc.

Todos estos grupos de normas aparecieron, por tanto, en los primeros Estatutos de autonomía, eran una manifestación extensiva de las regulaciones mínimas establecidas en el artículo 147.2 CE, y fueron aceptadas, sin contestación, en una práctica autonómica de un cuarto de siglo en que tales preceptos se invocaron innumerables veces en la legislación autonómica que desarrolló los Estatutos y en la jurisprudencia que los aplicó.

Las reformas de los Estatutos tramitadas a partir de 2005, bajo el liderazgo de la reforma del Estatuto catalán (más que del vasco, en el que las connotaciones que ahora analizamos han quedado disimuladas y casi inadvertidas por la importancia política de la pretensión principal que la reforma estatutaria vasca sostiene, que es su aspiración a tener fuerza constituyente), han ampliado, ordenado y sistematizado mucho mejor, y con innegable ambición, aquella clase de normas, las normas de principio, los valores, los derechos, mandatos y programas, de modo que el texto estatutario resultante no se diferencie mucho, en cuanto a su orden y contenidos formales, al de la Constitución.

El mito del Estatuto-Constitución ha tratado de realizarse en este caso sin pretender que aquél sea frente de un poder constituyente o soberano, pero

dotando a la norma de una apariencia evidente de Constitución por razón de sus contenidos. Si se ensaya ahora una clasificación de las normas estatutarias que han incorporado esos proyectos de reforma, se encontrarán: a) valores y principios; b) declaraciones de derechos; c) normas de organización de los poderes y relativas a las competencias; d), mandatos al legislador.

De la legitimidad de estas incorporaciones no cabe dudar en términos generales porque, además de que, en sí mismas, no tienen por qué ser contrarias a la Constitución, han sido pacíficamente admitidas, como ya hemos indicado por una práctica de veinticinco años. Cuestión distinta es que, entre tales regulaciones, no haya algunas que sean, de modo específico, constitucionalmente inaceptables. Y, al margen de todo ello, quizás la cuestión teórica de carácter general más decisiva sea la de resolver sobre el valor que puedan tener las normas estatutarias a las que nos estamos refiriendo.

Las normas relativas a la organización de la Comunidad y la determinación de sus competencias, son, con mucho, las más importantes de todas y al mismo tiempo, las que constituyen el contenido típico del Estatuto. Respecto de ellas, los problemas esenciales radican en si pueden las normas estatutarias anticiparse a regulaciones que la Constitución confía a la ley estatal. La legitimidad de estas operaciones dependerá de que el Estatuto no sustituya ni condicione lo que la ley estatal establezca, sino que asuma, sin matices, lo que aquélla puede establecer en el futuro.

Analizaremos ahora, por tanto, sucesivamente, el valor normativo que cabe reconocer a los principios recogidos en los Estatutos, las declaraciones de derechos y sus garantías y los mandatos al legislador, que son los tres grupos de preceptos no típicos con los que la norma estatutaria pretende tener los mismos brillos o mirarse en el mismo espejo que la Constitución.

1º) Los Estatutos de autonomía recogen valores y principios que están expresamente enunciados en la Constitución, junto otros que, al menos en su expresión literal, están explicitados de un modo más detallado en los textos de los Estatutos. No nos detendremos ahora a explicar las distinciones básicas entre reglas y principios, ni la creciente significación que los principios generales tienen en los ordenamientos jurídicos actuales. Los principios generales tienen un proceso de formación diverso pero siempre resultan de las concepciones básicas que los aplicadores del Derecho tienen sobre la significación de cada institución. Sirven para dar sentido y completar la regulación de las instituciones, como criterios de interpretación de las regulaciones legales y del sistema jurídico entero. Sus formas de positivación son también diferentes. Algunos aparecen enunciados sólo en las obras doctrinales. Pero cuando empiezan a tener fuerza normativa es a partir de su reconocimiento en la jurisprudencia, o por el legislador o en la propia Constitución. Existen, por tanto, principios recogidos a escala jurisprudencial, legislativa y constitucional. Dada esta variedad de fuentes de positivación de los principios generales, ninguna duda cabe de que tanto los principios como los valores pueden tener una sede normativa adecuada en los Estatutos de autonomía. Los principios tienen una posición diferente en el ordenamiento jurídico, cuando se recogen en normas escritas, que depende siempre del rango de la norma que los recibe. No puede oponerse un principio jurisprudencial a lo establecido en la

ley, ni un principio de raigambre legal a lo establecido en la Constitución (con la salvedad, en todo caso, de que las confrontaciones entre principios no imponen siempre decisiones sobre su incompatibilidad sino juicios de ponderación). Con estas limitaciones, los valores y principios que recogen los Estatutos de autonomía tienen en el ordenamiento jurídico el rango propio de aquellas normas. Cuando son reproducción de otros contenidos en la Constitución, el valor que cabe reconocerles es el que corresponde a las normas constitucionales, sin que su incorporación al Estatuto pueda desmerecerlo. En buena técnica legislativa, sería preciso que esta reiteración, en normas de diferente rango, de las mismas formulaciones, se hiciera dejando claro el origen de la regulación, para que no se plantearan dificultades respecto de la posición del principio en el ordenamiento general. Pero, con estas limitaciones, el Estatuto es tan buen asentamiento para un principio general como puede serlo cualquier otra ley. Tampoco es obstáculo la reiteración. No existe, que conozcamos, ninguna reprobación a la circunstancia de que las leyes recojan principios que son desarrollo lógico de otros establecidos en la Constitución (por ejemplo, los principios de buena fe y de confianza legítima, recogidos en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, están emparentados con el principio de seguridad jurídica reconocido por el artículo 9.3 de la Constitución), ni incluso a que los reproduzcan exactamente (un principio central, como el de legalidad, establecido en el artículo 9.3 CE, se repite en normas básicas de la legislación administrativa como la citada o la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998, o de la Ley General Tributaria de 2003, etc...).

El límite, pues, a la incorporación de principios al texto de los Estatutos no puede ser, por tanto, otro que la contradicción con la Constitución, o la matización o minoración del valor de los que están reconocidos en la misma. También, los que suponen asumir la función normativa que está atribuida en la Constitución a leyes estatales.

2º) Por lo que concierne a las declaraciones de derechos y sus garantías, quizá sea ésta la más expresiva de las expansiones que los proyectos de reforma de los Estatutos, a partir del catalán, han incorporado para asimilarse a la Constitución. La incorporación de una larga parte dogmática a los Estatutos, mejor ordenada y sistematizada y más completa que la que figuraba en sus redacciones originales, aproxima la forma del Estatuto a la de la Constitución, sin ninguna duda. Deja de ser el Estatuto una norma compuesta fundamentalmente de reglas de organización y competencia, para incluir una parte dogmática relativa a los derechos de los ciudadanos. De esta manera, se realiza el ideal constitucional que proclamó el viejo artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, en el sentido de que una Constitución, para serlo, además de organizar la separación de poderes, tiene que establecer también la garantía de los derechos.

Las cuestiones que estas regulaciones de derechos suscitan son esencialmente las dos siguientes: a) si se trata verdaderamente de derechos fundamentales; b) si pueden rebajar el contenido de los derechos reconocidos en la Constitución, establecer un estándar de protección diferente o, incluso, ampliar la nómina de tales derechos.

A) Los derechos fundamentales, para tener verdaderamente tal condición, tienen que contar con un sistema de protección específico frente al legislador y los

demás poderes del Estado. Las Declaraciones de derechos europeas, bien formuladas en textos separados como las francesas de 1789 y 1793, bien incluidas en los propios textos constitucionales, carecieron durante cerca de siglo y medio de esa protección específica frente al legislador. Los derechos fueron durante todo el siglo XIX y buena parte del siglo XX, lo que el legislador decidía que fuesen al regularlos.

En otro lugar hemos estudiado con detenimiento el largo y portentoso proceso de construcción teórica y de realización constitucional que sirvieron para someter el legislador a los derechos. Se hizo, por una parte, excluyendo que las regulaciones legislativas pudieran operar con absoluta libertad al regular los derechos consagrados constitucionalmente (a través de las técnicas de la garantía institucional primero, y del contenido esencial posteriormente) y, sobre todo, terminó por establecerse, además de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas para la protección de los derechos, un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes que pudieran vulnerar lo establecido en la Constitución. Sólo a partir de este momento la Constitución, y sus declaraciones de derechos, empezaron a ser efectivamente normas superiores a todas las demás.

Analizadas las regulaciones de derechos contenidas en los Estatutos bajo este prisma, resulta notorio que los derechos en ellos contenidos no tienen la condición de derechos fundamentales, porque carecen de las garantías y de la protección que acaba de mencionarse. Por mejor decir, no tienen la condición de derechos fundamentales, salvo que sean simple reproducción o explicitación de los que aparecen declarados en la propia Constitución. Vale tanto la reproducción textual como los desarrollos mínimos de orden lógico o sistemático que ayudan a alumbrar nuevos derechos que cabe entender comprendidos en otros que la Constitución consagra expresamente. También este proceso de desdoblamiento de los enunciados sobre derechos, a partir de las reglas y los principios constitucionales, es un fenómeno absolutamente común en la práctica legislativa y jurisprudencial, que hemos estudiado en otro lugar, de la que no hay razón alguna para excluir a los Estatutos de autonomía. Si las leyes pueden reproducir y utilizar los enunciados constitucionales, tampoco hay motivo que justifique que los Estatutos de autonomía no puedan hacer lo mismo.

Cuando los Estatutos declaran derechos a favor de los ciudadanos domiciliados en el territorio de la Comunidad Autónoma específicamente, o para amparar a categorías específicas de ellos, la protección de estos derechos se sitúa en un nivel diferente. Sin duda las leyes autonómicas que vulneren el Estatuto, o que no lo apliquen, podrán ser inconstitucionales. Pero ni los Estatutos ni las leyes procesales generales del Estado tienen establecido, entre nosotros, acciones judiciales claras que puedan iniciarse para evitar una u otra clase de infracciones.

En el caso de los recursos de inconstitucionalidad, la legitimación está muy reducida y, además, es bastante discutible que una acción de tal clase pudiera utilizarse contra normas que son simplemente antiestatutarias pero no necesariamente inconstitucionales. Por otra parte, las acciones por inactividad de la Administración, planteables en sede contencioso-administrativa (artículo 29 de la LJ de 1998), no pueden interponerse contra la inactividad del legislador.

La conclusión es que estos derechos extraconstitucionales que reconocen los Estatutos, están a la disposición del legislador prácticamente, sin que pueda oponerse garantía alguna a sus decisiones. Situación semejante, por tanto, a la que fue característica de todos los derechos constitucionales antes de que se impusieran límites a la acción del legislador y se reconociera la superioridad normativa de la Constitución, garantizada por un sistema específico de recursos.

B) Por lo que concierne al nivel de protección de los derechos, los Estatutos pueden reproducir los declarados en la Constitución pero, desde luego, no está a su alcance negarlos o rebajar su contenido por cualquier medio. Una minoración de este género no sólo sería contraria a la Constitución, sino a los demás estándares de derechos establecidos actualmente en el ámbito europeo: el estándar comunitario, positivizado en la Carta de Derechos, ahora recogida en la Constitución Europea, y el estándar fijado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950.

Esta aseveración es absolutamente incuestionable por cuanto concierne a los derechos civiles y políticos, pero puede ser bastante más discutible por lo que respecta a los derechos económicos y sociales. La razón es que en el caso de los primeros, la actividad legislativa que es precisa para hacer efectiva su aplicación es, normalmente, escasa. No es preciso contar ni con estructuras administrativas adecuadas, ni con un fuerte apoyo de los poderes públicos, para que puedan ejercitarse los derechos de asociación, o de reunión, o de participación política, o de huelga. Pero el contenido de algunos derechos sociales, como el derecho a la sanidad o a la seguridad social, o incluso de algunos derechos enunciados en nuestra Constitución como derechos fundamentales, como es el caso de la educación (artículo 27 CE, situado en la Sección 1ª del Capítulo II, Título II de la Constitución, y formando parte, por tanto, de los derechos especialmente garantizados), requieren de una acción legislativa y administrativa complementaria, de cuya orientación dependerá el contenido efectivo de esos derechos. Como quiera que el legislador que debe dotar de un contenido efectivo a los derechos sociales es aquél que, en el marco del reparto constitucional de competencias, tenga atribuida la materia como propia, será el legislador autonómico el que tenga que formular las regulaciones correspondientes cuando la materia sea de su competencia. Esto significa que, obviamente, el estándar de protección de los derechos económicos y sociales en cada una de las Comunidades Autónomas puede ser diferente. Este es un efecto del principio autonómico que impone, entre otras consecuencias, la posibilidad de que se desarrollen políticas legislativas diferenciadas en cada una de las comunidades autónomas constituidas.

El legislador estatal, cuando tiene competencias para hacerlo, puede intentar establecer estándares comunes de protección en relación con algunos derechos sociales, lo que impedirá que las Comunidades autónomas ejerciten sus políticas legislativas situándose por debajo de dicho estándar. Pero nada impide que se limiten a respetar los mínimos o, en el otro extremo, que superen el estándar fijado en la legislación estatal. Una operación uniformadora de este género (probablemente plausible desde el punto de vista de la uniformidad de los derechos, pero técnicamente discutible), es la que ha llevado a cabo la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud que, aprove-

chando la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la sanidad (artículo 149.1.16^a) ha establecido, justamente, contenidos básicos de los derechos a las prestaciones sanitarias en todo el territorio del Estado. Pero no siempre el Estado cuenta con competencias que permitan la determinación de sus contenidos básicos. Ni la reserva de ley orgánica para la regulación de los derechos fundamentales establecida en el artículo 81.1 CE alcanza a la regulación del contenido de todos los derechos económicos y sociales, según es ya un lugar común en la jurisprudencia constitucional, ni la atribución al Estado, en el artículo 149.1.1^a, de la competencia para fijar las condiciones básicas del ejercicio de los derechos en todo el territorio del Estado puede entenderse, según ha establecido también la jurisprudencia constitucional, como una competencia horizontal y universal, que permita la regulación de cualquier materia en que los derechos económicos o sociales aparezcan afectados. Lo aceptable, como máximo, según la indicada jurisprudencia constitucional (que arranca de las SSTC 5, 25, 32, 37 y 42/81, manteniéndose con el contenido que indicamos hasta hoy. Vid. por ejemplo STC de 27 de febrero de 2002), es el establecimiento de los principios regulatorios básicos, pero no la fijación de contenidos generales e imperativos para todos los derechos de aquella clase, ya que si tal cosa se hiciera quedarían completamente vaciadas de contenido las competencias autonómicas.

Por supuesto, en fin, que la singularidad autonómica en materia de derechos económicos o sociales no puede fundarse violando el principio de igualdad. Serían reprobables todas las regulaciones diferenciales basadas en la raza, la religión, el origen, nacimiento o sexo (artículo 14 CE), o las que impliquen una discriminación por tales motivos en el acceso a los servicios. Pero estas violaciones, de producirse, ocurrirán normalmente con ocasión de la regulación legislativa del derecho, no al enunciarlo o declararlo en el Estatuto.

3^o) El tercer gran bloque de normas, que no forman parte del contenido típico de los Estatutos de autonomía, pero que éstos han incluido desde siempre, aunque con más fuerza incluso con ocasión de las reformas, es el de los mandatos al legislador. Los mandatos al legislador, fijándole objetivos, o usando el procedimiento de marcar los fines que el Estado o una Comunidad determinada pretende obtener, es una técnica muy arraigada en las Constituciones europeas, principalmente a partir de la Constitución de Weimar de 1919.

Desde esta Constitución, la doctrina alemana abrió un debate sobre la significación o la inutilidad de las normas programáticas, que no ha acabado de concluir en posiciones de consenso (lo hemos recordado en el libro *Constitución*, ya citado). La cuestión a decidir es la medida en que el legislador ordinario está vinculado por estos imperativos constitucionales. Y la conclusión más habitual a esta cuestión se inclina por reconocer que los mandatos al legislador son encargos de regulación, propuestas de objetivos políticos, para cuya definición y ejecución cuenta el legislador con un margen extenso de discrecionalidad, insusceptible de reducción por ninguna otra vía que no sea la política.

Cuando se aprobaron los primeros Estatutos de autonomía en España, también se incluyeron en ellos muchas normas programáticas, que ahora han proliferado más con ocasión de las reformas. Apenas hubo debate sobre su legitimidad constitucional, por contraste con lo ocurrido en ocasión semejante en Italia

donde hubo una polémica doctrinal estimable sobre la cuestión. Algunos autores opinaron en este caso que las normas programáticas eran inconstitucionales, en cuanto que suponían un condicionamiento de las competencias que tiene directamente reconocidas el legislador en la Constitución (SORRENTINO, ROMANO, ROVERSI MONACO). Otros, que son un simple producto de la «alta retórica» regionalista, pero sin eficacia alguna (LEVI). Pero una parte importante de la doctrina estimó que, si no vulneran la Constitución y son esencialmente repetitivas de reglas y principios constitucionales, nada cabe oponer a su validez.

En efecto, también en nuestro criterio, las normas de contenido programático sólo podrían considerarse inconstitucionales si se interpreta que atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias que en la Constitución están conferidas al Estado, o impiden o menoscaban de algún modo su ejercicio. El problema de la vinculación o no del legislador regional a los mandatos contenidos en el Estatuto, tampoco puede resolverse de otra manera que la ya indicada: tales mandatos, el señalamiento de fines la formulación de programas, marcan orientaciones al legislador ordinario, para cuya ejecución cuenta éste con una amplia discrecionalidad.

Cosa distinta es el valor que quepa reconocer a tales mandatos al legislador, si el destinatario de los mismos es el legislador estatal. En los proyectos de reforma de los Estatutos vigentes es posible encontrar mandatos de esta clase, que parecen exigir del legislador estatal, por ejemplo, la reestructuración de algunas instituciones (el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Defensa de la Competencia, las diversas Agencias reguladoras de sectores económicos relevantes, etc...). Como ya hemos señalado en el apartado anterior, habría que distinguir, para valorar estas regulaciones, cada una de las hipótesis que se encuentran en los Estatutos que no son idénticas. Al menos, convendría diferenciar las siguientes: a) el señalamiento de mandatos u obligaciones al legislador estatal que son consecuencia directa e inmediata de las competencias que la Comunidad autónoma tiene reconocidas y que no pueden ejercerse sin la adopción de dichas medidas legislativas estatales; en términos generales, esta clase de recordatorios de la necesidad de una acción legislativa complementaria al Estatuto es legítima. b) mandatos al legislador que consisten en la usurpación de su función, sustituyéndola por una regulación estatutaria determinante del contenido futuro de la ley estatal; por ejemplo, asumiendo competencias por delegación del Estado, o regulando instituciones o materias que están atribuidas al legislador estatal: regular el poder judicial, en lugar de la ley orgánica estatal que tiene confiada la misión constitucional de hacerlo (artículo 152.2 CE), regular la delimitación territorial del Estado, prescindiendo de las divisiones establecidas en las leyes estatales, regular la composición del Tribunal Constitucional, etc... Todos estos mandatos que consisten en la sustitución del legislador estatal son constitucionalmente inadmisibles. c) Mandatos o asignación de tareas al legislador, pero sin sustituirlo: pueden consistir estas operaciones en la incorporación a los Estatutos de cláusulas subrogatorias consistentes en aceptar anticipadamente las disposiciones que, en beneficio de la Comunidad autónoma, puedan contener disposiciones estatales futuras cuyo contenido no se condiciona; o también cláusulas estatutarias que contienen simples reenvíos a la legislación estatal, aceptando lo que en ella se contenga, por ejemplo en materia de organización o de competencia, y acep-

tando igualmente que la norma estatal a la que la autonómica reenvía pueda ser libremente modificada por el Estado. Esta clase de reenvíos, que no implican dotar a las normas estatales futuras de la rigidez formal de las normas estatutarias, también puede estimarse constitucionalmente legítima.

Lo expuesto hasta aquí es lo que puede decirse sobre las normas atípicas de los Estatutos, y de su utilización por los redactores de estas normas para asemejarlas en cuanto a su estructura y contenido a la Constitución misma.

Las autodelegaciones de competencias

Una mención aparte debemos hacer ahora, aunque sea brevemente, a una particular forma de relación del Estatuto con otras normas del Estado, que bien podría calificarse de reflexiva, en tanto que, al ponerla en práctica, la norma estatutaria aspira a contener regulaciones que, en la Constitución, están atribuidas a las leyes orgánicas.

Esta cuestión, que es conocida y fue despejada por la doctrina y la jurisprudencia muy tempranamente (por nuestra parte, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Cívitas, Madrid, 1982, pág. 301 y sig. y 467 y sig.), surgió de la constatación de que los Estatutos de Autonomía, como ya ha quedado explicado, son esencialmente leyes orgánicas del Estado. El dominio del legislativo estatal sobre la decisión de aprobarlas, es incuestionable y, además, tampoco deja ninguna duda el artículo 81 CE sobre tal extremo, al incluir a los Estatutos entre las leyes orgánicas más caracterizadas. Como, por otra parte, al mismo tiempo, el artículo 150.2 de la Constitución establece que mediante ley orgánica se podrán transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, se empezaron a manejar enseguida algunas interpretaciones conjuntas de ambos preceptos, que conducían a la siguiente conclusión: siendo los Estatutos leyes orgánicas tienen habilitación suficiente no sólo para regular las materias que les encomienda el artículo 147.2 CE de un modo específico, sino también otras reservadas a ley orgánica, muy especialmente las decisiones relativas a transferencias o delegaciones de competencias contempladas en el artículo 150.2.

Sostuvimos en el lugar indicado que esa interpretación es inaceptable constitucionalmente por diversas razones que pueden resumirse del modo siguiente:

—Los Estatutos de Autonomía son una clase de norma, que tiene una función constitucional perfectamente delimitada, consistente en regular la organización de las Comunidades Autónomas y fijar sus competencias. El ámbito regulatorio dentro del cual deben moverse, está perfectamente fijado en la Constitución, no solo al determinar, en el artículo 147.2, cuál debe ser su contenido básico, sino también, especialmente en cuanto a la regulación de las competencias, en el entorno de los artículos 148 y 149 de la Constitución. Existen, por tanto, en la Constitución, funciones y materias atribuidas a la disponibilidad estatutaria. Es claro que su naturaleza de ley orgánica no le permite intervenir en cualquier materia afectada constitucionalmente por una reserva a tal clase de norma. No pueden regular la Justicia

(artículo 122.1), ni los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 116), ni las modalidades de referéndum (artículo 92.3), ni el Consejo de Estado (artículo 107), como resulta, por demás, absolutamente obvio.

—El artículo 150.2 se refiere, por su parte, esencialmente, a la transferencia o delegación a favor de las Comunidades Autónomas de competencias que, en principio, no pueden asumir ellas mismas en sus Estatutos por estar constitucionalmente atribuidas al Estado. El precepto impone un límite, algo difícil de concretar, a las transferencias o delegaciones que pueden hacerse a favor de las Comunidades Autónomas, señalando que estas operaciones sólo alcancen a las facultades que sean «por naturaleza susceptibles de transferencia o delegación». El origen de esta regulación está, sin ninguna duda, en el artículo 18 de la Constitución de 1931. De él cabe deducir, con bastante claridad, que competencias transferibles por naturaleza son aquéllas que pudiendo haber sido asumidas como propias por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, por autorizarlo así la Constitución, no se han recibido sin embargo. En virtud de la cláusula residual de atribución de competencias, tal defecto de asunción produce la consecuencia de que la competencia queda adscrita a la titularidad estatal. Sin embargo, en la práctica aplicativa de la Constitución de 1978, el artículo 150.2 ha sido un precepto mal interpretado y desvirtuado, de manera que, al menos conforme a dicha práctica, que no ha sido contestada por la jurisprudencia constitucional, tanto pueden afectar las transferencias a competencias disponibles para el Estatuto como a otras que pertenecen a la titularidad del Estado y quedan fuera de la disponibilidad de aquella norma. Lo que queda de importante, a los efectos que ahora nos interesan, es que, en todo caso, la operación a la que alude el artículo 150.2 es de ampliación de competencias en relación con las que, en un momento determinado, se atribuyen a una Comunidad Autónoma en su Estatuto. Sean o no naturalmente estatutarias las competencias transferidas o delegadas, la decisión de ponerlas a disposición de la Comunidad Autónoma es posterior a la aprobación del Estatuto y no relacionada con su reforma. Por tanto su ejercicio no debe confundirse con las decisiones «estatuyentes», ni con las modificaciones del texto estatutario. Se trata de decisiones externas al Estatuto adoptadas unilateralmente, en el marco de procedimientos ordinarios no participados por los territorios interesados, por el legislador estatal.

—Estas circunstancias diferenciales se hacen más visibles si se considera que el procedimiento para la elaboración de las leyes orgánicas de transferencia y delegación, no tiene nada en común con el procedimiento establecido para la aprobación de los Estatutos.

—La incorporación al Estatuto de las transferencias a que se refiere el artículo 150.2 afectaría inmediatamente al régimen de las competencias transferidas, en cuanto que el Estatuto es una norma bloqueada frente a modificaciones ulteriores por razón de su rigidez. Ello impide que la decisión de transferir o delegar pueda ser modificada usando los procedimientos legislativos ordinarios. Esta obstaculización de la revocación de lo decidido, quita disponibilidad al legislador e introduce una rigidez en el empleo del artículo 150.2, que no está prevista en la Constitución.

—Además de que es consustancial con la técnica del artículo 150.2 que el

Estado mantenga la disponibilidad de las facultades transferidas, a efectos de poder acordar su revocación cuando los intereses generales lo demanden, también prevé el indicado precepto que, con ocasión de las transferencias o delegaciones, se pueda acordar el establecimiento de formas especiales de garantía y control respecto de su ejercicio. Sin embargo, las competencias propiamente estatutarias no permiten otras formas de intervención estatal y control que la Constitución y el propio Estatuto establezcan. No se prevé su incremento de mano de leyes estatales sucesivas.

—En fin, el Estatuto es una norma de autoorganización, según hemos descrito y refleja el artículo 147 de la Constitución. Esencialmente sus contenidos deben ser reflejo de su naturaleza y función constitucional. Sin embargo, si el Estatuto pudiera adoptar las decisiones a que se refiere el artículo 150.2, estaría asumiendo funciones de heteroorganización, puesto que se entrometería en un ámbito regulatorio que pertenece al Estado, pretendiendo con ello usurparle decisiones que le corresponden adoptar unilateralmente.

Argumentos como los anteriores fueron aceptados al elaborarse los primeros Estatutos, ya que sus redactores renunciaron a las amplias «autotransferencias» que contenían sin recato los proyectos iniciales. La jurisprudencia constitucional dio plena acogida a estas posiciones a partir de la STC 56/1990. Pero la cuestión ha vuelto al debate jurídico otra vez, con ocasión de los proyectos de reforma en curso de preparación en el año 2005.

En esta ocasión, sin embargo, según nos parece, no se trata tanto de incorporar al Estatuto, abusando de su condición de ley orgánica, transferencias o delegaciones que deben producirse conforme a lo previsto en el artículo 150.2, sino también anticipar regulaciones nuevas o modificaciones de las establecidas en leyes del Estado, que solo están disponibles, según la Constitución, para el propio legislador estatal. Todo ello se pretende para terminar de conformar, con ocasión de las reformas, Estatutos mucho más amplios y completos, con mucha mayor apariencia de «Constitución» del territorio.

El empeño de apurar las posibilidades que ofrece el artículo 150.2 y la condición de ley orgánica que tiene el Estatuto de Autonomía tiene diversas orientaciones posibles:

—El Tribunal Constitucional tiene ya aceptado, como se ha recordado más atrás, la legitimidad de la utilización por las Comunidades Autónomas de las denominadas cláusulas subrogatorias. He aquí, pues, una vía de acceso anticipado desde el Estatuto, a regulaciones estatales a las que se priva de algunos de sus efectos jurídicos. Cuando un Estatuto de Autonomía asigne a la Comunidad Autónoma las competencias que en el futuro una ley orgánica atribuye al Gobierno, está pretendiendo dejar a la ley orgánica sin ninguna disponibilidad para decidir si, entre las facultades que atribuye al Gobierno, existen algunas que por concernir al interés general o deberse ejercitar de un modo unitario y uniforme en todo el Estado, han de ser retenidas por aquel órgano. Por esta razón, la jurisprudencia en materia de cláusulas subrogatorias (especialmente SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 y 105/2000) debe entenderse con el indicado matiz, ya que en otro caso sería difícil de compatibilizar con la función constitucional del Estatuto.

—Los mandatos dirigidos al legislador estatal no en todos los casos pueden considerarse contrarios a la función regulatoria reservada al Estatuto. Veremos en el epígrafe siguiente los fundamentos y la disponibilidad del Estatuto para establecer algunos de estos mandatos, especialmente cuando de decisiones legislativas del Estado depende el correcto establecimiento de la organización autonómica o el ejercicio de las competencias que tiene confiadas.

—En cuanto a las «autotransferencias» o «autodelegaciones» de competencias, existen algunas fórmulas admisibles y otras que evidentemente no lo son. Aunque sea usando una técnica extremadamente incorrecta, ya en el pasado algunos Estatutos de Autonomía, como el valenciano, incorporaron a su texto relaciones de competencias que la Constitución no le permitía asumir. Sin embargo, fue aprobado por las Cortes Generales sin oponer obstáculos definitivos. La compatibilidad de la Constitución se consiguió aplicando el simplísimo expediente de dejar suspendida la eficacia de los preceptos estatutarios correspondientes, hasta tanto sobreviniera la aprobación de una ley orgánica del Estado que acordara la transferencia o delegación de las meritadas competencias pseudoestatutarias. Tal complemento advino en el caso valenciano mediante la ley de 10 de agosto de 1982.

—También pueden ser compatibles con la Constitución las regulaciones establecidas en los Estatutos por reenvío a lo que establezca una ley del Estado, actual o futura. Los reenvíos se caracterizan técnicamente por limitarse a establecer una regulación *per relationem*, es decir, según quede establecida en cada momento en una norma externa a la reenviante. Lo importante, para que el uso de esa técnica por el Estatuto sea legítima, es que no condicione o limite las facultades ni el ámbito de decisión que corresponde al titular del poder legislativo que debe aprobar la norma a la que aquél se remite.

Estas son las posibilidades esenciales de imponer o condicionar las decisiones que el legislador estatal puede adoptar en el futuro. No cabe, en el marco constitucional, una interpretación del artículo 150.2, distinta de la ya consolidada, que hemos resumido antes.

La reforma de los Estatutos

Los procedimientos a seguir y su regulación

El artículo 147.3 de la Constitución establece que la reforma de los Estatutos «se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica». El precepto se limita a habilitar la posibilidad de que los Estatutos establezcan un procedimiento singular de reforma, no lo impone necesariamente. Salvo para el caso de los Estatutos a los que se refiere el artículo 152.2 CE para los que, al menos, se fija como requisito necesario para la reforma su aprobación en referéndum entre los electores inscritos en los centros correspondientes. En lo demás, tanto éstos como los demás Estatutos tienen una amplia disponibilidad para regularla.

Dada esta apertura, los trámites de la reforma que se han establecido en los Estatutos presentan cierta variedad, que afecta especialmente a los requisitos de la

iniciativa que corresponde especialmente a las instituciones autonómicas. Pero, pueden agruparse las regulaciones en dos bloques, la referida a los procedimientos de reforma de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución, y los demás de régimen ordinario, aprobados por la vía del artículo 146.

En cuanto los primeros, los cuatro Estatutos elaborados acogiendo al mencionado precepto (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) han regulado dos procedimientos diferentes, uno simple y otro complejo, dependiendo de la parte del Estatuto que quede afectada (se recoge aquí una técnica de modulación de la rigidez que se corresponde con criterios que también expresan los artículos 167 y 168 de la Constitución respecto de su propia reforma).

El procedimiento complejo de reforma es el ordinario para cualquier modificación del Estatuto, salvo las excepciones que resulten de la aplicación del procedimiento especial cuando corresponda. Los trámites a seguir en la reforma ordinaria (artículos 56 EC, 46 EPV, 56 EG y 74 EA) son los siguientes: la iniciativa de la reforma corresponde al Gobierno autónomo, al Parlamento de la Comunidad Autónoma (a propuesta de una quinta parte de sus miembros, salvo en el caso de Andalucía, donde basta la mayoría de un tercio) o a las Cortes Generales. La propuesta de reforma debe ser aprobada por las Asamblea Legislativa o Parlamento por una mayoría de votos que no coincide de unos Estatutos a otros. La aprobación final corresponde, desde luego, a las Cortes, que adoptarán la ley orgánica correspondiente. Finalmente se someterá a referéndum de los electores, que han de aprobarlo.

En la hipótesis de que el Parlamento no apruebe la reforma, los Estatutos catalán, gallego y andaluz, prohíben que se vuelva a plantear de nuevo hasta que haya transcurrido un año.

El procedimiento especial contempla las modificaciones del Estatuto que tuvieran por objeto «la simple alteración de la organización de los poderes» de la Comunidad Autónoma y no afecten a las relaciones de la misma con el Estado. El Estatuto vasco establece en el artículo 47 un límite añadido: que tampoco afecte la reforma a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos.

Tal procedimiento parte de un proyecto elaborado por la Asamblea Legislativa o Parlamento Autónomo, al que sigue un trámite de «consulta» a las Cortes Generales (y también a las Juntas Generales de los Territorios Históricos en el caso Vasco). Si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta referida, las Cortes Generales no se declarasen «afectadas por la reforma» se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto. La aprobación final corresponde a las Cortes mediante Ley Orgánica.

En los supuestos en que las Cortes «se declarasen afectadas», la tramitación debe seguir por los cauces del procedimiento ordinario.

Por tanto, las diferencias esenciales entre ambos procedimientos radican en la no exigencia de una aprobación del proyecto con mayoría cualificada en el Parlamento autónomo y la anteposición del referéndum a la aprobación por las Cortes mediante ley orgánica.

Por lo que concierne a los procedimientos de reforma de los Estatutos apro-

bados por la vía del artículo 146, se caracteriza porque su tramitación es mucho más simple: la iniciativa para la reforma corresponde al Gobierno o a la Asamblea legislativa autonómica (los Estatutos exigen mayorías que no coinciden) o a las Cortes Generales (algún Estatuto como el de Asturias, artículo 56, añade la posibilidad de que la iniciativa de la reforma parta de dos tercios de los ayuntamientos y también del Gobierno de la Nación). La propuesta de reforma requiere la aprobación del Parlamento Regional y de las Cortes Generales mediante ley orgánica. Algún Estatuto ha añadido la prohibición de que se someta la propuesta de reforma de nuevo a la Asamblea regional antes de que transcurra un año, en la hipótesis de que hubiera fracasado un intento anterior.

Además de los procedimientos descritos, que podríamos denominar típicos, los Estatutos recogen otras diversas variantes de la reforma. Pueden sintetizarse del modo siguiente: a, el artículo 17.6.b del Estatuto del País Vasco contempla un supuesto de alteración del régimen de las competencias en materia de policía, que permite la intervención sustitutiva del Estado; el artículo 47.3 del mismo Estatuto, establece una tramitación especial para la reforma de aquel precepto. b, algunos Estatutos han recogido procedimientos especiales, a los efectos de acordar la alteración de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma o incluso de su integración en otra distinta. Respecto de lo primero el artículo 47.2 del Estatuto vasco establece un procedimiento especial relativo a la integración de Navarra en el País Vasco. Respecto de la agregación de otros territorios o municipios, también el artículo 8 del Estatuto Vasco contempla un procedimiento singular a seguir para la agregación a la Comunidad Autónoma de territorios o municipios que estuviesen enclavados en su totalidad en el territorio de la misma. La Disposición Adicional 1ª del Estatuto Andaluz tampoco considera que sea precisa una reforma del Estatuto para incorporar a ella territorios históricos, no integrados actualmente en la misma (se está refiriendo a Gibraltar), «una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española». Para la modificación basta una decisión de las Cortes Generales «previo acuerdo de las partes interesadas». El Estatuto de Cantabria también considera un supuesto de reforma, en su artículo 58, la extinción de la misma Comunidad por integración en otra «a la que le unan lazos históricos y culturales». c), al margen de los supuestos que son reformas formales de los Estatutos, que tienen que tramitarse por el procedimiento especial establecido al respecto, también es posible considerar la existencia de muchas modificaciones de los Estatutos que se hacen efectivas sin seguir ningún procedimiento formalizado. A este género pertenecen todas las «*mutaciones estatutarias*» que al igual que las mutaciones constitucionales son modificaciones de los textos que resultan de su práctica interpretativa, de la incidencia que en ellos tienen otras disposiciones ulteriores (muy especialmente, en el caso de los Estatutos, las leyes estatales que influyen en la delimitación de las competencias fijadas en los mismos, fenómeno que ya hemos estudiado y sobre el que no insistimos) o de la misma interpretación de sus normas, que llevan a cabo ordinariamente los Tribunales. Pero también se prevén modificaciones sustanciales de los Estatutos que estos mismos textos excluyen específicamente del procedimiento de reforma. Un ejemplo cabal es el que ofrecen la Disposición Adicional 6ª, 2 del Estatuto catalán, 1ª, 2 del Estatuto gallego, los apartados 2º de las Disposiciones Adicionales Únicas de los Estatutos asturiano y cántabro, etc., todos los cuales permiten que, previo acuerdo con la Comunidad Autónoma, el

Gobierno tramite como proyecto de ley la modificación de lo previsto en el Estatuto sobre cesión de tributos, precisando al respecto que «la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto».

La concurrencia de voluntades en la reforma y el poder de enmienda de las Cortes Generales

La cuestión más importante que suscita la reforma de los Estatutos es, sin duda, si es imprescindible la voluntad de la Asamblea Legislativa autonómica para impulsarla y aprobarla o, por el contrario, incoado el procedimiento las Cortes Generales pueden tramitar el proyecto hasta aprobarlo como ley orgánica, utilizando en plenitud sus potestades de enmienda. Del ejercicio de estas podría salir una reforma distinta de la pretendida por la Asamblea Legislativa autonómica, incluso consistente en una corrección a la baja del contenido de las competencias autonómicas preexistentes.

Se plantea, por tanto, esencialmente, el régimen de la concurrencia de voluntades legislativas para la reforma del Estatuto, con especial énfasis en las potestades de enmienda que le corresponden a las Cortes Generales.

Los Estatutos de Autonomía no establecieron, naturalmente porque no les correspondía, el procedimiento a que había de atenerse la tramitación del proyecto de reforma, más allá de las reglas generales descritas en el apartado anterior. El artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados tampoco ayudaba mucho a dilucidar la cuestión, ya que se limitó a indicar que la reforma «requerirá aprobación mediante ley orgánica». Sólo el Estatuto de la Comunidad valenciana estableció en su artículo 61.4 una previsión sobre la hipótesis de que la propuesta aprobada por la Asamblea Regional no fuera aprobada también por las Cortes Generales. En tal caso, decía, «se devolverá a las Cortes valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubiesen ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas». Pero, en todos los demás casos, el carácter vago e impreciso de la regulación del procedimiento, permitía sostener tanto que las Cortes Generales pueden modificar, con ocasión de su examen, el proyecto de reforma aprobado por la Asamblea Legislativa autonómica, como lo contrario, es decir que lo aprobado por aquella Asamblea debe traducirse en ley orgánica (las Cortes Generales no tendrían más que un simple voto de ratificación) al menos en la generalidad de los casos, salvo que se apreciase infracciones constitucionales en el proyecto de reforma.

Lo primero que debe hacerse, para valorar cuál de las dos alternativas tiene mayor respaldo constitucional, es distinguir entre los tipos de reforma que pueden intentarse. Si la reforma, por ejemplo, se refiere a las instituciones de la propia Comunidad y no afecta ni a las competencias ni a las relaciones del Estado con ella (esta opción reformista es la simplificada que prevén, como hemos visto antes, los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz), tendría sentido organizar la aprobación final de las Cortes como una simple ratificación, excluyendo que pueda modificarse la propuesta procedente de la Comunidad Autónoma. Sin embargo si se trata de los procedimientos ordinarios de reforma, la cuestión tiene

matices diferentes porque lo que va a decidirse al reformar el Estatuto puede afectar seria y directamente al Estado: el Estatuto no es sólo una norma organizativa interna de la Comunidad Autónoma sino una pieza normativa esencial para la organización del Estado mismo: la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma implica la delimitación y concreción de las del Estado; el poder legislativo, en definitiva, que se ejerce, es el estatal.

Por consiguiente, para estos casos hay que establecer un equilibrio correcto entre la voluntad de la Comunidad Autónoma, que no puede ser desvirtuada y enmendada esencialmente, y la voluntad concurrente del legislativo estatal, que tampoco puede ser volatilizada para convertirla en un trámite ayuno de reflexión y debate.

Por esta última razón, no cabe duda de que las Cortes Generales tienen, en primer lugar, la potestad de aceptar o rechazar con carácter general la reforma que se les propone, ateniéndose siempre a criterios constitucionales para valorarla. También pueden ejercer su potestad de enmienda. Pero como contrapunto a esta última potestad, es necesario reconocer igualmente la facultad del territorio autónomo proponente de la reforma de no aceptar los criterios de las Cortes Generales. Cabe reconocer, por tanto, que responde a una interpretación correcta de la Constitución la fórmula citada del Estatuto valenciano, según la cuál, cuando las Cortes proponen enmiendas deben devolver el proyecto al Parlamento territorial explicando cuáles son los fundamentos de la devolución y las alternativas posibles. A partir de aquí es posible: que la Asamblea legislativa autonómica acepte las modificaciones, en cuyo caso puede tramitarse y aprobarse por las Cortes Generales; y que las rechace totalmente, supuesto en el que la reforma estatutaria habrá quedado frustrada. Entre una y otra solución final, también cabe la apertura de un proceso de negociación política que llegue a la formulación de un nuevo proyecto.

Las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 y de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, han completado la regulación del procedimiento para la tramitación de los proyectos de reforma, aclarando alguno de los extremos más confusos. Es claro en estas normas, que la función de las Cortes Generales no se limita a un simple voto de ratificación. Con carácter general (la excepción puede ser el procedimiento simplificado de reforma en el que las Cortes Generales evalúan previamente que su contenido no les afecta), existe plena potestad de enmienda para modificar el texto que haya propuesto la Asamblea Legislativa autonómica.

Sin embargo las mencionadas resoluciones no han convertido en regla de general aplicación lo establecido en el Estatuto valenciano sobre el rechazo del Estatuto y sus consecuencias. Como alternativa se ha fijado un procedimiento en el que la voluntad de las Cortes, manifestada de modo unilateral y sin ninguna negociación previa, tiene un peso decisivo. De acuerdo con dicha tramitación, cuando el proyecto de reforma llega al Congreso, la Mesa de la Cámara ha de hacer un primer examen del texto y de la documentación aportada a los efectos de comprobar que se han cumplido los requisitos constitucionales y estatutarios (hay que entender que se refiere a la iniciativa y tramitación en la Asamblea autonómica). Cumplido positivamente este trámite previo se ordena la publicación

del proyecto que, ulteriormente es sometido a un debate de totalidad en el Pleno. El debate se inicia con una presentación de la propuesta hecha por los representantes de la Asamblea autonómica de que procede, designados por ella al efecto, a la que siguen intervenciones de los Grupos Parlamentarios para fijar su posición. Posteriormente se somete a votación de totalidad y si la propuesta resulta aprobada se abre el plazo de presentación de enmiendas y se remite el texto a la Comisión Constitucional para su tramitación.

La mencionada Resolución de la Presidencia del Congreso ha sido dictada en interpretación del propio Reglamento del Congreso, cuyas determinaciones en este punto son bien escasas como ya se ha indicado. Por tanto no puede tener otro valor que el que le preste el propio Reglamento interpretado o en su caso, la Constitución y los Estatutos, que son las normas que regulan de manera específica la reforma de los Estatutos.

La tramitación referenciada puede concluir, como ocurrió con la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004, con el rechazo y devolución sin más trámites (Pleno del Congreso de los Diputados del día 1 de febrero de 2005), lo que sólo puede superarse con la elaboración en el futuro de un nuevo proyecto que habría de presentarse a aprobación de las Cortes Generales.

El Tribunal Constitucional ha confirmado en dos Autos de 31 de enero de 2005 la constitucionalidad del indicado procedimiento contra el que se había recurrido en amparo. La objeción fundamental que los recurrentes habían planteado es que no se seguía la tramitación establecida en el artículo 151.2 CE para la elaboración de los Estatutos de autonomía, que exige que el proyecto se someta a negociación, en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, con la participación de una representación de la Asamblea territorial redactora del mismo. Los Autos referidos afirman que el indicado procedimiento está determinado en la Constitución solamente para la elaboración de los Estatutos, no para su reforma. La Constitución sólo establece algún principio general a este respecto, que ya hemos subrayado, remitiéndose a los Estatutos de Autonomía respecto de su regulación. Concluyen los Autos mencionados que, en consecuencia, el procedimiento de reforma no tiene que ser necesariamente el mismo que el fijado para la elaboración de los Estatutos en el punto relativo a la negociación previa al sometimiento del proyecto al Pleno del Congreso. Aunque pudiera serlo si así se establece específicamente.

Desde luego, ninguna duda cabe de que el artículo 151.2 se refiere a la elaboración de los Estatutos y no a su reforma. Pero, tal vez, las conclusiones establecidas por el Tribunal Constitucional no se basen en una interpretación lógica y sistemática del texto constitucional. No cabe la menor duda de que la Constitución ha preferido la implantación de procedimientos negociados para la elaboración de los Estatutos de Autonomía. Se inclina indudablemente por remitir la formación de los textos a acuerdos entre los representantes de los territorios interesados y los comisionados del Congreso, antes de debatir el texto en el Pleno. Siendo así, hay que acogerse a una interpretación de la Constitución que es excesivamente literalista para afirmar que los procedimientos de reforma, si no se establece expresamente un trámite de negociación previa, no tienen que ate-

nerse al mismo espíritu paccionado. No tiene un sentido lógico esta afirmación porque la reforma puede ser tan importante como la elaboración del proyecto de Estatuto entero, de modo que puede equivaler a un Estatuto nuevo (el ejemplo del vasco de 30 de diciembre de 2004 es inequívoco). Por otro lado, si algo cambia sustancialmente desde el momento en que se tramita un proyecto de Estatuto a cuando se propone su reforma es que en el primer caso ni existe la Comunidad Autónoma ni tiene, por tanto, el territorio interesado instituciones representativas. En el caso de las reformas, sin embargo, se aprueban por la Asamblea Legislativa, que es ya una institución constitucional y estatutaria definitivamente establecida. Esta consideración permite apreciar cómo se da mejor trato, con la interpretación que criticamos, a los representantes del territorio que elaboran el primer Estatuto de Autonomía, antes, naturalmente, de que la Comunidad Autónoma exista y sus instituciones funcionen, que a la propia Asamblea Legislativa autonómica, que es la máxima instancia representativa del territorio, elegida por sufragio universal.

No es caso, en fin, que añadamos aquí las enormes dificultades y trabas a que se someten los procesos de reforma si, no existiendo ninguna negociación previa, han de someterse sucesivamente al Pleno del Congreso de los Diputados corriendo, una y otra vez, el riesgo de que sean rechazados en su totalidad.

Un caso especial relativo a la potestad de enmienda de las Cortes Generales, es el de las reformas de la LORAFNA. Su artículo 71.2 parece impedir expresamente que las Cortes Generales puedan introducir enmiendas al proyecto de reforma, que, en este caso sí, se somete directamente al Pleno de las Cámaras para su ratificación.

La intervención de las Cortes Generales en los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía ha tenido una expresión histórica, bastante singular y pintoresca, tanto por su planteamiento como por sus resultados en la Ley Orgánica 9/92, de 23 de Diciembre.

La preocupación por las consecuencias que podían derivarse para la organización del Estado de un ejercicio no coordinado de las potencialidades que encierra el principio dispositivo en materia de autonomías, se ha manifestado en algunas épocas de desarrollo de lo establecido en el Título VIII CE, con notoria exageración, al atribuirle efectos tempestuosos, capaces de arrumbar las instituciones y condenar a la ineficacia de la gestión pública. El paliativo más recurrente ha sido procurar que todas las Comunidades Autónomas, tanto al elaborar sus Estatutos como al reformarlos, se atengan a un patrón común predeterminante de las competencias y sus repercusiones sobre la organización y competencias del Estado.

Cuando transcurrieron los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución y se produjo, en consecuencia, la primera gran oleada de reforma de los Estatutos de Autonomía, los principales partidos políticos suscribieron, el 28 de febrero de 1992, con el Gobierno de la Nación unos «Acuerdos Autonómicos», que trataban sobre todo de que las reformas estatutarias, que habrían de contemplar principalmente una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas, tuvieran un mismo contenido, de modo que las atribuciones de las mismas no difirieran esencialmente.

La técnica utilizada para llevar a cabo tal operación uniformadora fue acordar que las reformas estatutarias no tendrían otro contenido que el de acoger o recibir en el texto del Estatuto, lo establecido en una ley orgánica previamente aprobada por las Cortes Generales.

De esta manera se aprobaría la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, en la que se desglosaban las competencias que habrían de atribuirse a las Comunidades Autónomas, así como su régimen exclusivo o compartido, matizado también por diferentes criterios relativos a su ejercicio.

No cabe la menor duda que en términos constitucionales, la operación fue técnicamente muy incorrecta. Aquella Ley, denominada de transferencias, hacía alusión a competencias materiales que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos, sin necesidad de que el Estado se las transfiera, más aún con ocasión de los proyectos de reforma que, precisamente, pretendían llevar a cabo tal ampliación. El artículo 150.2 de la Constitución, al que ya hemos hecho suficientes referencias, tampoco está concebido, con toda evidencia, para operaciones como la que dicha Ley pretendió. Y en fin, quizá lo más importante de todo sea reseñar que una ley orgánica del Estado no tiene ninguna posibilidad de poner condiciones a la reforma de los Estatutos. Sobre todo porque, como ya hemos visto, por determinación constitucional, son ellos mismos los que deben establecer el procedimiento de reforma. Su alcance, en punto a las competencias asumibles, también resulta de lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución.

La gran paradoja de toda esta operación es que, a la postre, los Estatutos de Autonomía se reformaron sin atenerse al criterio técnico pretendido por la Ley Orgánica 9/92. Ni se ha seguido la fórmula de absorber el contenido de la ley a través de una escueta disposición única del Estatuto, ni tampoco las nuevas competencias incorporadas al Estatuto se han sometido al régimen de prevenciones, matizaciones y especialidades, en cuanto a su ejercicio recogidos en la mencionada Ley.

EL PAPEL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN EL DÉFICIT EN LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL EN CATALUÑA, COMUNIDAD VALENCIANA Y MURCIA

Alexandrina P. Stoyanova

Introducción

Durante la última década la inmigración se ha convertido en un tema de actualidad fuertemente politizado, altamente divisivo e indudablemente controvertido en la mayoría de los países desarrollados, entre ellos España. La inestable situación política y económica de la mayoría de los países de origen –países del Este de Europa, África y América Latina– ha contribuido al incremento del número de inmigrantes y ha reafirmado la transformación de España de un país de emigración a un país de inmigración.

En el caso de España, el idioma y la proximidad geográfica, lo que convierte nuestras fronteras en altamente permeables, hace que nuestro país sea el destino natural de los inmigrantes de origen latino americano, Marruecos y parte del África Subsahariana. El 31 de diciembre de 2004 (último dato estadístico proporcionado por la Secretaría de Estado de Inmigración e Emigración) se contabilizaban en España 1.977.291 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, una cifra casi 5 veces superior a la correspondiente en 1990, cuando en España residían de forma legal unas 407.647 personas de nacionalidad extranjera.

Entre las inquietudes políticas y sociales relacionadas con el aumento incesante de la inmigración destaca la preocupación por el acceso y la utilización de los servicios sociales en el sentido amplio de éste término (educación, sanidad y prestaciones sociales como ayudas a la familia, a los discapacitados, a la vivienda, y subsidios por desempleo, etc.). El problema reside en la creencia, tanto de la opinión pública como la de muchos expertos, de que la extensión del régimen de protección social a la población inmigrante implicaría unos costes directos e indirectos adicionales muy elevados para el país receptor. Incluso si considerásemos que gran parte de los costes directos se pudieran cubrir con los ingresos fiscales procedentes de las cotizaciones a la Seguridad Social de los propios trabajadores inmigrantes,¹ no sería posible afirmar lo mismo sobre los costes indirectos. Así que los estratos de la población autóctona más desfavorecidos se ven especialmente afectados, debido a que tienen que compartir con los nuevos residentes servicios y ayudas sociales de los cuales antes se beneficiaban solo ellos.

1. Este supuesto es, cuanto menos, dudoso dado que la mayoría de los inmigrantes en situación regular están empleados en sectores como la agricultura, la construcción o la restauración, donde la retribución salarial media es muy baja. Además, el porcentaje de trabajadores inmigrantes afiliados a la Seguridad Social es considerablemente inferior al número de inmigrantes en edad laboral que se encuentran en situación regular.

Existen numerosos estudios sobre inmigración en España, pero la gran mayoría de estos tiene un carácter sociodemográfico o tratan el tema desde el un punto de vista legislativo. Solo recientemente se le ha añadido un enfoque económico cuantitativo al análisis del fenómeno de la inmigración. En este sentido se pueden distinguir dos grupos de estudios económicos. El primer grupo se compone por investigaciones del impacto de la inmigración sobre el mercado de trabajo español, como por ejemplo el libro de Solé (2001) o los informes del Colectivo IOÉ (1999). El segundo grupo abarca estudios como el de Aparicio y Tornos (2000), Balaguer, Barreda y Cuadros (1999) o el Price Waterhouse-Coopers (1999) que intentan contabilizar los costes y los beneficios derivados de la inmigración legal en España.

El objetivo principal del presente capítulo, que se podría embarcar en el segundo grupo de estudios mencionados en el párrafo anterior, es analizar el impacto de la inmigración sobre el gasto público en servicios de carácter social a escala regional. Más concretamente, se pretende ofrecer una estimación de los costes que genera la utilización de servicios de carácter social por parte de la población extranjera y desde aquí evaluar su impacto sobre el déficit en la financiación de este tipo de servicios. Dado que los servicios sociales son de competencia autonómica hemos preferido enfocar el análisis a nivel regional y no en el conjunto de España (éste podría tener cierto interés desde el punto de vista comparativo). A pesar de que el tema es en sí muy amplio, la práctica inexistencia de datos y la dificultad para obtener los escasos datos existentes ha llevado a que el estudio se centre en la evaluación de la cuestión en sólo tres de las diecisiete Comunidades Autónomas –Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. Estas tres comunidades se caracterizan por poseer un porcentaje importante de población extrajera, además de niveles de renta per capita muy dispares; alta (Cataluña), media (Comunidad Valenciana) y baja (Murcia).

Como preámbulo del estudio es necesario aclarar dos cuestiones importantes relacionadas con el objetivo planteado: i) ¿cuál es la población extranjera a la que se refiere el estudio? y; ii) ¿cómo se definen los servicios de carácter social objeto de análisis?

Con respecto a la población extranjera se deberían hacer varias distinciones. Se utilizará en la presente exposición el término *extranjero* para denominar cualquier persona de nacionalidad no española que reside en el territorio español. Dentro de este grupo se pueden distinguir extranjeros comunitarios y extranjeros no comunitarios. Al mismo tiempo y siguiendo la definición extraída de la legislación vigente (Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, Ley Orgánica 8/2000, Real Decreto 239/2000 y Real Decreto 142/2001, el último sobre la nueva regularización), se definirán aquí como inmigrantes las personas que carezcan de nacionalidad española y que no sean nacionales comunitarios. A diferencia de los estudios previos encontrados en la literatura sobre inmigración, aquí se intentará incluir a las personas que residen en España de forma irregular. Sin duda, el papel que juegan los inmigrantes en esta situación en la sociedad y la economía española es lo suficientemente importante como para, por lo menos, intentar hacer una estimación aproximada del número de personas que se encuentran en esta situación y tener-

los en cuenta en el presente estudio. Mientras que es difícil determinar los beneficios que este colectivo genera en la economía, si que al menos es posible hacer una aproximación de los costes que este supone en los presupuestos públicos.

El segundo apartado proporciona una descripción general de la composición y las características socioeconómicas de los extranjeros que residen en Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. El tercer apartado trata de los servicios de carácter social. Para el objetivo del presente estudio se definen como tales la educación no universitaria obligatoria de los extranjeros menores de 18 años, los servicios sanitarios y los servicios sociales. Estos últimos incluyen tanto los servicios sociales generales (servicio de información, orientación y asesoramiento técnico, servicio de ayuda a domicilio, programas de cooperación social, y programas de convivencia y reinserción social), como los especializados (programas específicos orientados a la atención de la familia, del menor, de la juventud, de la mujer maltratada, de la tercera edad, de las personas con discapacidades, de los inmigrantes, de colectivos con riesgo de marginación, etc.). En el apartado IV se describe la metodología empleada en este estudio para la cuantificación de los gastos públicos en servicios de carácter social en los últimos años destinados a la población inmigrante en Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. En esta sección también se presentan los resultados cuantitativos obtenidos. Finalmente, el apartado V ofrece las conclusiones generales.

La población extranjera

Una de las principales variables que intervienen en el análisis del gasto público en los servicios de carácter social ocasionado por los inmigrantes es el número y la composición de la población extranjera. En este sentido hay que afrontar las bien conocidas dificultades a la hora de contabilizar la inmigración. Una de las principales fuentes de información sobre el volumen de la inmigración en España son los Anuarios Estadísticos de Extranjería del Ministerio del Interior que proporcionan información sobre el número de permisos y autorizaciones de residencia en vigor² en un determinado momento del tiempo. Cabe destacar que hasta el año 2003 los extranjeros procedentes de países de la Unión Europea que pretendían establecerse en España tenían la obligación de registrarse y obtenían una tarjeta de residencia, así que las estadísticas recogidas por los Anuarios incluían también a este colectivo. Con el RD 178/2003, de 14 de febrero ésta obligación fue derogada con la excepción de la población jubilada y retirada de los países de la UE. Así en las últimas actualizaciones del Anuario Estadístico probablemente ya no figuran como extranjeros los nacionales de países de la UE, pero si que figuran los que ya tenían un permiso de residencia, ya que el período de vigencia de estos permisos era de 5 años (los expedidos a finales de 2002 expiran a finales de 2007). Además, tras la ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, un importante número de inmigrantes extranjeros no comunita-

2. Los Anuarios no incluyen información sobre el número de permisos en proceso de renovación, con lo que los datos que se ofrecen sobre la inmigración legal están sesgados a la baja.

rios dejaron de serlo. Entre el 30 de junio y el 30 de septiembre de 2004 unas 50.000 personas pasaron a formar parte de los extranjeros con nacionalidad comunitaria y con tarjeta de residencia, algo menos del 14% de ellos en Cataluña, un 22% en la Comunidad Valenciana y alrededor del 4% en la Región de Murcia.

Otro problema de ésta fuente de datos es que no recoge ningún tipo de información sobre los inmigrantes irregulares. Este colectivo está formado tanto por las personas que han entrado en el país de forma irregular, como por las que entraron de forma legal, pero permanecen en España después de la expiración de sus visados o permisos y autorizaciones temporales. La evolución de la inmigración irregular ha seguido el mismo patrón de evolución que la inmigración legal. Según cuantifica el Gobierno,³ el número de inmigrantes irregulares ha aumentado de unos 250.000 en 2000 hasta 800.000-1.100.000 en situación ilegal a finales de 2004.

Otra fuente alternativa que proporciona información sobre el número de extranjeros es el Padrón Municipal donde se registran las personas que viven habitualmente en España, con independencia de que posean autorización o permiso de residencia en vigor. En consecuencia, a diferencia del Anuario Estadístico de Extranjería, el Padrón contabiliza tanto los extranjeros en situación regular, como los que se encuentran en situación irregular. No obstante, ésta no es la única razón de las considerables divergencias entre el Padrón y los Anuarios de Extranjería. Los datos sobre el número de empadronados muchas veces «sufren» de registros duplicados y de registros inexistentes. Esto puede suceder cuando los individuos que han estado empadronados en un municipio han cambiado su domicilio a otro municipio o han vuelto o se han ido a otros países sin darse de baja en el Padrón del municipio donde se empadronaron. Por otro lado, el temor de los inmigrantes irregulares a inscribirse y la falta de empadronamiento de los ciudadanos comunitarios, por ignorancia o por considerarlo innecesario, puede sesgar aun más las estimaciones a la baja. Adicionalmente, información actualizada y depurada (es decir, más fiable) del Padrón continuo se proporciona una vez al año y con un importante retraso temporal.

El volumen de la población extranjera

La tabla 1 presenta la evolución de la población extranjera durante los últimos 5 años en España y en las tres CCAA objeto de análisis. Los datos muestran un patrón creciente bastante acusado tanto en el total nacional como en las tres CCAA estudiadas. La variación de la población extranjera entre 2000 y 2004 es del 114% en el total de España, del 108% en Cataluña, del 156% en la Comunidad Valenciana y del 302% en la Región de Murcia. Sin embargo, con la excepción de Murcia, entre 2003 y 2004 el ritmo de crecimiento en el volumen de la población extranjera en situación regular se ha suavizado comparado con el de los años anteriores.

3. Fuentes alternativas aumentan este número e entre 1.300.000 y 1.500.000 (por ejemplo, José Ignacio Pérez Infante, profesor asociado de la Universidad Carlos III o la presidenta del Instituto Nacional de Estadística, Carmen Alcalde, en una entrevista para la agencia EFE del 9 de febrero del 2005).

TABLA 1

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN SITUACIÓN REGULAR (AUTORIZACIÓN DE ESTANCIA O PERMISO DE RESIDENCIA EN VIGOR). ESPAÑA Y TRES CCAA, 2000-2004					
	31-12-2004	31-12-2003	31-12-2002	31-12-2001	31-12-2000
España	1.977.291	1.647.011	1.347.775	1.138.470	924.540
Cataluña	462.046	383.938	335.824	287.212	221.855
Com. Valenciana	227.103	180.011	139.224	103.272	88.748
Murcia	92.863	58.150	53.202	27.793	23.096

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Anuarios Estadísticos de Extranjería 2000-2003 del Ministerio de Interior.

La tabla 2 presenta las últimas cifras de la población inmigrante total para 2004. Al número de inmigrantes regulares se le ha añadido el número estimado de extranjeros no comunitarios que se encuentran en situación irregular. Según estos datos, la proporción de inmigrantes con respecto al total de la población en cada una de las tres CCAA es superior a la proporción correspondiente al conjunto de España. Otro dato de especial interés es la proporción de población extranjera no comunitaria que reside en cada una de las tres CCAA. Este indicador revela que estas acogen entre el 40% y el 52% de la población inmigrante del Estado Español, donde sólo a Cataluña le corresponde más de una cuarta parte del total de los inmigrantes, seguida por la Comunidad Valenciana con algo menos del 16% y Murcia con un 4%.

TABLA 2

LA POBLACIÓN INMIGRANTE REGULAR E IRREGULAR. ESPAÑA Y TRES CCAA, 2004					
	Inmigrantes regulares 31/12/2004 (1)	Inmigrantes irregulares 2004 (2)	Total inmigrantes	Total población (3)	% Total inmigrantes/ Total población
España	1.478.416	800.000-	2.278.416-	43.197.684	5,27-6,89
Cataluña	390.211	1.500.000	2.978.416	6.813.319	10,15
Com. Valenciana	136.369	301.455	691.766	4.543.304	8,57
Murcia	79.693	253.020	389.389	1.294.694	8,47

Fuente: (1) Elaboración propia a partir de datos del Informe sobre extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, a 31 de diciembre de 2004 del Ministerio de Interior; (2) España - estimación del gobierno y datos del INE, Cataluña - diferencia entre la población extranjera al 30/09/2004 y el número de extranjeros en el Padrón en septiembre de 2004 (725.443); Valencia - diferencia entre la población extranjera empadronada a finales del segundo trimestre del 2004 (469.555) y el número de extranjeros en situación regular al 30/09/2004; Murcia - población extranjera a 01/01/2004 calculada multiplicando la población total por el porcentaje de extranjeros empadronados a 01/01/2003 (116.134); (3) Datos del Padrón de habitantes de 2004, INE.

En la tabla 3 se ofrece un cálculo alternativo de la población extranjera. Aunque éste no se deriva de ninguna fuente estadística oficial es de utilidad para contrastar los datos presentados en la tercera columna de la tabla 2 (muchos sostienen que la aproximación de la población inmigrante irregular a través de la diferencia entre los datos del Padrón y el Ministerio son inexactas y sesgadas al alza debido a los problemas previamente mencionados). El método utilizado para el cómputo de la población inmigrante irregular se basa en el supuesto de que la distribución de los inmigrantes irregulares en el territorio español es similar a la distribución de los extranjeros no comunitarios en situación regular. Así, la proporción de inmigrantes con respecto al total de inmigrantes en España es del 26,4% en Cataluña (390.211 de 1.478.416), del 9,2% en la Comunidad Valenciana y del 5,4% en Murcia. La tercera columna de la tabla 3 muestra el número resultante de inmigrantes en situación irregular como resultado de aplicar el anterior supuesto. Comparando estas cifras con las de la tercera columna de la tabla 2 se observan importantes diferencias, sobre todo para la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia. En el caso de Murcia, el cálculo de los inmigrantes irregulares basada en la distribución de los inmigrantes en situación regular se acerca más a las estadísticas ofrecidas por las asociaciones de inmigrantes, que sitúan en 120.000 el número de inmigrantes en situación irregular.⁴ Basándose en estas estimaciones la proporción de la población inmigrante en la Comunidad Valenciana se sitúa por debajo de la media del Estado español, mientras que en Cataluña y en Murcia los extranjeros no comunitarios representan entre el 9% y el 12% de la población total.

TABLA 3

EVALUACIÓN ALTERNATIVA DE POBLACIÓN INMIGRANTE REGULAR E IRREGULAR.
ESPAÑA Y TRES CCAA, 2004

	Inmigrantes regulares 30/09/2004 (1)	Extranjeros irregulares 2004 (2)	Total extranjeros	Total población	% Total extranjeros/ Total población
España	1.478.416	800.000- 1.500.000	2.278.416- 2.978.416	43.197.684	5,27-6,89
Cataluña	390.211	211.200- 396.000	601.411- 786.211	6.813.319	8,83-11,54
Com. Valenciana	136.369	73.600- 138.000	209.969- 274.369	4.543.304	4,62-6,04
Murcia	79.693	43.200- 81.000	122.893- 160.693	1.294.694	9,49-12,41

Fuente: (1) Elaboración propia a partir de datos del Informe sobre extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, a 31 de diciembre de 2004 del Ministerio de Interior; (2) La estimación del número de extranjeros irregulares en las CCAA está basada en la aproximación de la inmigración irregular citada por el Gobierno y por el INE y la distribución territorial de la inmigración regular; (3) Datos del Padrón de habitantes de 2004, INE.

4. Cristina García «Las asociaciones de inmigrantes temen que la próxima regularización deja fuera a la mitad de ilegales», DDLverdad.es, 12/12/2004.

Para el análisis que se pretende llevar a cabo en éste capítulo es importante conocer, además del número de inmigrantes extranjeros, algunas de sus características sociodemográficas tales como la distribución por edades, la composición e ingresos familiares y el estatus laboral de los miembros activos. Sin embargo, las fuentes de información referidas a los inmigrantes recogen muy pocos datos detallados. Si se pudiera conocer la distribución por edades, esto permitiría evaluar el volumen de niños extranjeros matriculados en enseñanza no universitaria y evaluar el volumen del colectivo de inmigrantes mayores de 64 años, algunos de los cuales podrían ser beneficiarios de pensiones y subsidios asistenciales. Desafortunadamente, no existen datos sobre la composición de las familias (lo que hace prácticamente imposible evaluar el volumen de familias que se podrían beneficiar de las ayudas a familias con hijos menores de 3 años o de las de familias numerosas con hijos menores de 6 años), ni estimaciones sobre los ingresos medios de los hogares compuestos por inmigrantes. Éste último indicador serviría para evaluar los beneficiarios potenciales de las políticas de ayudas económicas directas a desfavorecidos o de prestaciones económicas de salario mínimo de inserción. Por último, la información de la situación laboral ayudaría a hacer previsiones, por ejemplo, sobre el número de beneficiarios potenciales de las ayudas por desempleo, pero una vez más, esta variable tampoco está entre las que se recogen en las fuentes oficiales. No obstante, si que es posible desarrollar alguna aproximación tomando como referencia a los inmigrantes afiliados a la Seguridad Social y los que tienen permisos de trabajo.

TABLA 4

LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN SITUACIÓN REGULAR POR GRUPOS DE EDAD. ESPAÑA Y TRES CCAA, 2004				
	De 0-15 años	16-64 años	Más de 64 años	Total extranjeros
España	268.880	1.601.615	106.606	1.977.291
Unión Europea	31.759	387.097	80.015	498.875
No comunitarios	237.121	1.214.518	26.591	1.478.416
Total extranjeros				
Cataluña	75.821	372.524	13.667	423.953
Com. Valenciana	25.343	170.860	30.895	216.532
Murcia	14.300	75.831	2.726	86.102
Total extran. no comunitarios				
Cataluña	71.307	317.501	2.293	391.101
Com. Valenciana	19.797	103.256	16.921	139.974
Murcia	13.559	66.802	860	81.221

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe sobre extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, a 31 de diciembre de 2004 del Ministerio de Interior.

La tabla 4 y el gráfico 1 muestran el reparto por grupos de edad de los extranjeros residentes en España y en las tres CCAA objeto de estudio. Más de cuatro quintas partes de la inmigración extranjera en España tiene entre 16 y 64 años.

Alrededor del 16% son menores y apenas el 1,8% son mayores de 64 años. Estas cifras están invertidas en el caso de los extranjeros nacionales comunitarios. Lamentablemente, no ha sido posible calcular la distribución por edad de los inmigrantes en las CCAA que nos interesan. A pesar de conocer en número total de extranjeros de nacionalidad de algún país miembro de la UE en cada una de las CCAA, no disponemos de información sobre su reparto por grupos de edad. Por esta razón hemos aplicado el supuesto que la distribución por edades de éste colectivo en las CCAA sigue la misma distribución que en todo el territorio español. Los resultados se presentan en las últimas tres filas de la tabla 4. Deberíamos destacar que el porcentaje de inmigrantes mayores de 64 años en Cataluña y Murcia es inferior al 1% (mientras que éste mismo porcentaje calculado sobre el total de la población extranjera es del 3%), lo que indica que podríamos aceptar como válido nuestro supuesto sobre la distribución de los extranjeros comunitarios en estas dos CCAA. No es así en el caso de la Comunidad Valenciana. El porcentaje de extranjeros comunitarios mayores de 64 años en esta comunidad es del 14,3% y cuando se excluyen los nacionales de países de la UE este porcentaje se reduce en aproximadamente al 2,3%. La explicación más obvia es el hecho que los extranjeros comunitarios representan un 42% de los extranjeros residentes en la Comunidad Valenciana, mientras que en Cataluña y en Murcia estos porcentajes son sólo del 17% y 15%, respectivamente.

En cuanto a los niños inmigrantes en situación regular, el gráfico 1 indica que éste grupo representa alrededor del 16% de la población inmigrante. La Comunidad Valenciana cuenta con un porcentaje menor, mientras que Murcia y Cataluña cuentan con porcentajes que superan la media española en 0,9% y 3,3%, respectivamente.

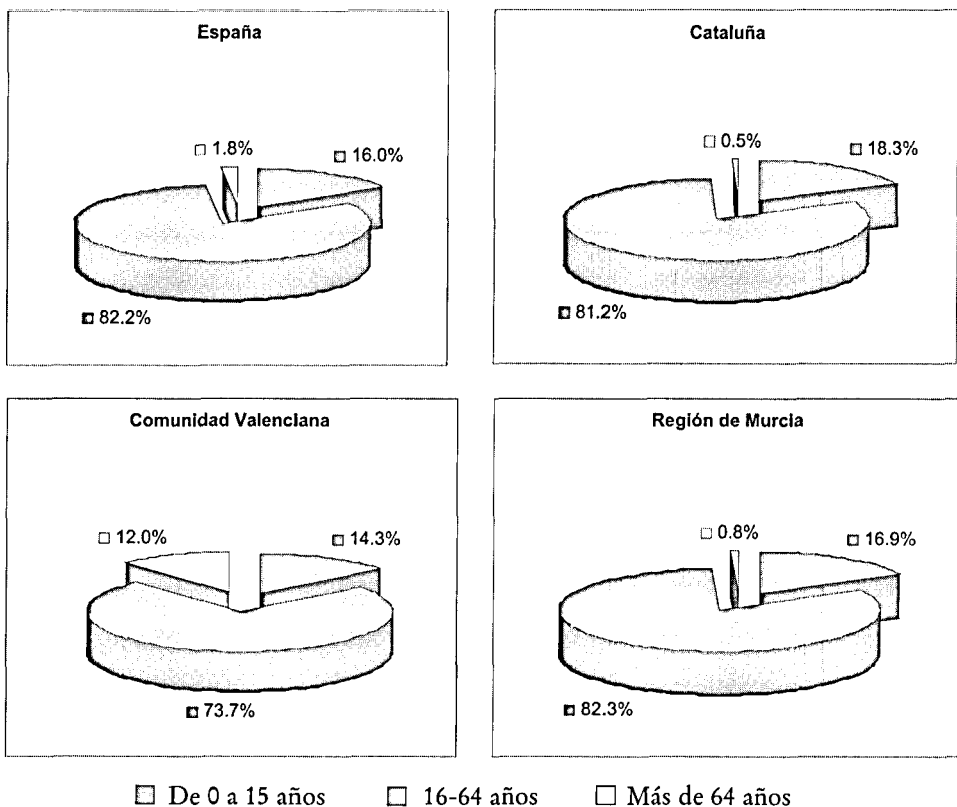
Información adicional sobre el grupo de los niños inmigrantes podría ser encontrada en las estadísticas sobre el número de alumnos extranjeros matriculados en las escuelas públicas y privadas de enseñanza no universitaria que facilita el Ministerio de Educación y Ciencia.⁵ Deberíamos destacar el importante incremento (entre el 30 y el 40%) del alumnado extranjero no comunitario presente en las aulas de los colegios españoles durante 2002-2003 en comparación con el año escolar anterior. El porcentaje de alumnos extranjeros no comunitarios sobre el total de alumnos en las tres CCAA analizadas es entre un 1.2% y 2.2% superior a la media española.

Un dato de mucha relevancia a la hora de hablar de inmigración es el del número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social (SS). La tabla 6 contiene estos datos referidos a finales de septiembre de 2004. Antes de comentar brevemente los resultados, debemos destacar que no resulta nada fácil encontrar estadísticas a nivel regional que distingan entre los nacionales de los países de la Unión Europea y el resto. De hecho, para Cataluña y la Comunidad Valenciana se ha aplicado una aproximación basada en el porcentaje de extranjeros no comu-

5. Los datos del Ministerio de Educación y Ciencia reflejan el número de alumnos extranjeros (tanto los que se encuentran en situación regular, como los que se encuentran en situación irregular) de edades comprendidas entre las 2 y las 18 años y matriculados en enseñanza obligatoria no universitaria.

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN SITUACIÓN REGULAR POR GRUPOS DE EDAD. ESPAÑA Y TRES CC.AA., 2004



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadísticos de Extranjería 2003 del Ministerio de Interior.

TABLA 5

	Curso 2002-2003			Curso 2003-2004		
	Alumnado extranjero*	Total alumnado	%	Alumnado extranjero*	Total alumnado	%
España	263.244	6.833.978	3.85	348.812	6.895.880	5.06
Cataluña	50.268	1.024.320	4.91	72.189	1.041.175	6.93
Com. Valenciana	30.508	682.762	4.47	43.147	689.646	6.26
Murcia	12.643	234.660	5.39	17.309	239.861	7.22

Fuente: Elaboración propia a partir de los Datos Estadísticos de Alumnado Extranjero del Ministerio de Educación y Ciencia, cursos escolares 2002-2003 y 2003-2004.

* Número de alumnos extranjeros con nacionalidades de países no comunitarios matriculados en enseñanza no universitaria.

nitarios afiliados a la Seguridad Social sobre el total de extranjeros afiliados a 01/01/2004, calculado a partir de los datos del Anuario Estadístico de Extranjería 2003. Dichos porcentajes son 83,8% para Cataluña (215.607 extranjeros no comunitarios) y 79,3% para la Comunidad Valenciana (113.095 extranjeros no comunitarios).

TABLA 6

TRABAJADORES INMIGRANTES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL.
ESPAÑA Y TRES CCAA, 30 DE SEPTIEMBRE 2004

	Extranjeros afiliados a la SS	Extranjeros no comunitarios afiliados a la SS	Total extranjeros no comunitarios regulares	% Afiliados / Total
España	1.075.837	822.118	1.375.740	59,8
Cataluña	247.033	206.944	353.076	58,6
Com. Valenciana	127.167*	100.802	129.228	78,0
Murcia	24.310	21.471	74.472	28,8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para los datos de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social. Extranjeros no comunitarios afiliados a la SS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para España, «Informe trimestral sobre el mercado laboral en la Región de Murcia» para Murcia. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Anuario Estadístico de Extranjería 2003 para Cataluña y la Comunidad Valenciana.

* El dato corresponde al mes de octubre de 2004.

La última columna de la tabla 6 revela que más del 40% de los extranjeros en situación regular en España no cotiza a la Seguridad Social. Si tomamos en cuenta que en realidad los extranjeros no comunitarios en edad laboral suponen el 82% del total de los inmigrantes en situación regular, éste porcentaje se reduce a un 7,25%. Estas personas podrían estar en una de las siguientes situaciones: i) desempleados que han trabajado de forma regular en España anteriormente; ii) no ocupados que buscan su primer empleo en España, o; iii) trabajadores en la economía sumergida. El grupo que nos interesa desde el punto de vista de este estudio es el primero, ya que estos individuos tienen derecho a solicitar subsidios por desempleo.

Si comparamos los datos sobre los inmigrantes dados de alta en la SS entre las tres CCAA encontramos importantes divergencias. Mientras que en la Comunidad Valenciana el porcentaje de inmigrantes regulares que cotizan a la SS es del 78%, los índices de inserción laboral de la población inmigrante en Cataluña y en Murcia son 1,3 y 2,7 veces más bajos, respectivamente. Una vez ajustados por edad laboral estos índices se incrementan en aproximadamente un 14% en Cataluña y en un 5% en Murcia. Estos mismos datos, interpretados desde otra perspectiva, indican unos elevados porcentajes de trabajadores extranjeros en situación regular que no figuran en los registros de la Seguridad Social. Así en Cataluña hay un 27,6% de la población inmigrante en edad laboral que no participa en el mercado laboral legal. En la Comunidad Valenciana este porcentaje es del 22,2% y en Murcia del 65,9%. Ésta es otra razón que justifica el requisito de existencia de afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social para la entrada en vigor de las autorizaciones de trabajo concedidas por el Nuevo Reglamento de Extranjería.

Servicios de carácter social

Marco conceptual

Antes de proceder con el análisis del gasto público social es preciso definir los siguientes conceptos: i) ¿qué se debe entender por bienes y servicios de carácter social? y; ii) ¿cuál es su finalidad? Desde el punto de vista del bienestar social el objetivo principal de estos bienes y servicios es la consecución de equidad e igualdad de oportunidades. Pero aunque los bienes y servicios sociales se podrían considerar instrumentos redistributivos necesarios para el logro del equilibrio social, no siempre se trata de bienes puramente públicos. Más formalmente, los bienes públicos se caracterizan por la imposibilidad de excluir a nadie de su consumo aunque éste no quiera pagar por ellos y por su no rivalidad.⁶ En este sentido, algunos de los bienes y servicios sociales tienen las características definitorias de los bienes públicos, pero muchos otros, como la educación y la sanidad, son bienes privados con elementos propios de los bienes públicos. Un ejemplo típico son los servicios sanitarios que cuando son utilizados por un individuo son bienes privados, pero que podrían tener efectos positivos sobre el resto de la gente.⁷

Dicho esto, consideraremos bienes y servicios sociales a la sanidad, la educación, las transferencias monetarias a los individuos (subsidios por desempleo, pensiones «no contributivas», etc.) y a las familias (ayudas para las familias numerosas, para acceder a la vivienda, etc.) y las prestaciones sociales dirigidas a colectivos que se encuentran en condiciones desfavorables como la pobreza y la exclusión social. Además de los anteriormente mencionados Ruiz-Huerta (2004)⁸ señala un componente adicional al gasto público social, que a pesar de ser un «subsidio» indirecto normalmente no se tiene en cuenta. Se trata de las desgravaciones fiscales que se establecen con el objetivo de ayudar a las personas a satisfacer unos derechos constitucionales básicos (las deducciones por la compra de vivienda habitual) y también de proporcionar un apoyo a las familias que tienen a su cargo algún familiar dependiente (las deducciones por mayores, discapacitados o de niños menores).

Marco legal y normativo

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre de 2000, y por la Ley Orgánica 14/2003, del

6. La no rivalidad implica que el consumo de una persona no reduce las posibilidades de consumo de otros potenciales consumidores y además es imposible o muy costoso hacer que sólo tengan acceso a dicho bien quienes han pagado por su uso.

7. El hecho de que un individuo particular esté inmunizado contra alguna enfermedad contagiosa contribuye a crear un entorno sano y el entorno sano es un bien cuyo consumo no puede ser restringido.

8. Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, «El déficit de servicios sociales. ¿Qué paso con el gasto social en España?», *Circunstancia*, núm. 4, mayo 2004, p.1-13.

14 de noviembre de 2003, regula los derechos a los servicios de carácter social de la población extranjera⁹ en sus artículos 9, 12, 13 y 14.

Así, según el artículo 9 todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles. El artículo 12 establece los derechos a la asistencia sanitaria de los extranjeros en función de su situación administrativa. A todos los extranjeros que se encuentran en España se le garantiza la asistencia sanitaria pública de urgencia y a las mujeres embarazadas se le proporciona atención sanitaria durante el embarazo, parto y postparto, mientras que los extranjeros inscritos en el padrón del municipio de residencia y los menores de dieciocho años tienen derecho a todos los servicios sanitarios. El derecho a acceder al sistema público de ayudas a la vivienda se les otorga a los extranjeros residentes y los empadronados por el artículo 13. Por último, el artículo 14 especifica los derechos a los servicios sociales de los extranjeros. En general, las personas que residen de forma legal en España tienen garantizado el acceso a todos recursos sociales, mientras que el resto de los extranjeros tienen garantizado el acceso a los servicios y prestaciones sociales básicos.

En el caso concreto de las tres CCAA aquí estudiadas, la aplicación efectiva de los derechos que garantizan acceso a los servicios de carácter social de los extranjeros establecidos en las leyes generales se desarrollan en el Decreto 188/2001, de 26 de junio de 2001, de los extranjeros y su integración social en Cataluña y el Decreto 26/2000, de 22 de febrero de 2000, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria. Los derechos en el ámbito de servicios sociales en la Región de Murcia se regulan por la Ley 3/2003, de 10 de abril de 2003, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

En estas normas regionales se amplían algunos de los derechos que garantizan las leyes estatales. Así, por ejemplo, en Cataluña se definen tres niveles de servicios y prestaciones sociales –básicos, generales y especializados– y se extiende la cobertura social general a los extranjeros empadronados. El Gobierno valenciano, a su vez, garantiza a los extranjeros no empadronados que se encuentran en la Comunidad Valenciana y no disponen de suficientes recursos económicos el derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, ampliando de esta manera el derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia otorgado por las leyes estatales. Con el objetivo de la adecuada planificación de los recursos y el control de la utilización de los servicios sanitarios se crea la Tarjeta Solidaria de carácter temporal por período de un año.

El gasto público social

Antes de proceder con el análisis cuantitativo, deberíamos referirnos a los pocos estudios previos que han tratado el tema del impacto de la inmigración sobre la economía española. En el primer trabajo, encargado por la Secretaría de

9. La leyes delimitan su ámbito de aplicación estableciendo que se consideran extranjeros a aquellas personas que carezcan de la nacionalidad española y que no sean nacionales comunitarios, ni les sea de aplicación la legislación de la Unión Europea.

Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad (IMSERSO) y realizado por Aparicio y Tornos, se utilizan datos de 1998 y se concluye que la inmigración legal en España es beneficiosa para la economía del país, dado que los inmigrantes aportan al Tesoro Público más de lo que el Estado se gasta en ellos: 335.065 millones de pesetas (2.014 millones de euros) de ingresos en aquel año, frente a 148.003 millones de pesetas (890 millones de euros) de gastos (Aparicio y Tornos, 2000). Otro estudio, elaborado por Balaguer, Barreda y Cuadros, a partir de datos de 1997, estima que la población extranjera *no comunitaria* en situación regular genera una riqueza adicional de 73.245 millones de pesetas (algo más de 440 millones de euros) en Cataluña. Estos resultados han sido atribuidos sobre todo al hecho de que la población extranjera está compuesta mayoritariamente por individuos jóvenes y sanos, que raramente acuden a los servicios de atención sanitaria pública y hacen escaso uso de los servicios y prestaciones sociales.

Ahora bien, no podríamos extrapolar la validez de estos resultados favorables a fecha de hoy, ya que la realidad sociodemográfica en España ha cambiado y mucho desde 1998. En primer lugar, en 1998 la población extranjera ascendía a 719.647 y representaba el 1,8% de la población total¹⁰ (40.202.160 habitantes según el INE). Seis años más tarde en España residen de manera legal 1.977.291 extranjeros (sin contar los que se encuentran en situación irregular, entre 800.000 y 1.500.000), que constituye el 4,6% de la población total (43.197.684 habitantes). Estas cifras revelan un incremento acumulado de los extranjeros que se encuentran en situación regular entre 1998 y 2004 de 175%. Si se toman en cuenta las estimaciones de los inmigrantes irregulares,¹¹ este incremento se dispara hasta 327%. Además, como demuestra el gráfico 2, entre 1998 y 2004 ha habido cambios en la composición por perfiles de edad. El segmento de mayores de 64 años ha perdido importancia dentro del conjunto de la población extranjera, mientras que el grupo de los menores de 16 años ha experimentado un aumento de casi el 3%. Sin embargo, estos tres puntos porcentuales de incremento sobre el total de la población extranjera en realidad suponen un 284% de incremento de la población infantil y juvenil extranjera. Esta es una cifra nada despreciable a la hora de hacer los presupuestos de sanidad (es bien sabido que los menores son usuarios intensivos de los servicios sanitarios) y de educación.

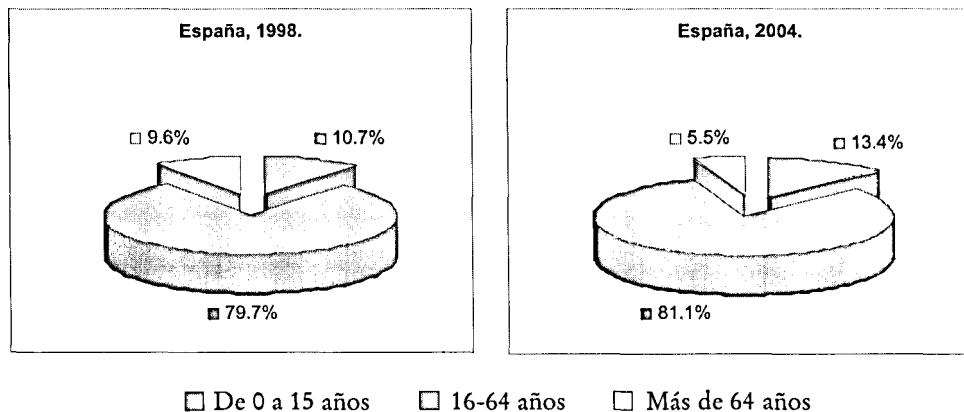
La evolución del volumen y la composición de la población extranjera entre 1998 y 2004 no es el único factor que debería considerarse a la hora de referirnos a los estudios anteriormente mencionados. En 1998 los derechos y las libertades de los extranjeros se regían por la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio de 1985. Entre los derechos a servicios de carácter social ésta ley otorgaba explícitamente a los extranjeros que se encontraban en *situación regular* solo el derecho a la educación. Como se ha mencionado anteriormente, hoy la cobertura social básica se ha extendido también a los que se encuentran en situación irregular pero que están empadronados. Además, los menores de 18 años gozan de los mismos derechos sociales que los niños y jóvenes de nacionalidad española independientemente de su estatus legal.

10. Dato del Anuario Estadístico de Extranjería 1998 del Ministerio de Interior.

11. Las estimaciones del número de los inmigrantes ilegales en 1998 oscila entre 100.000 (Pérez, Álvarez, González, 2001) y 200.000 (Valtueña, 2000) personas.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN SITUACIÓN REGULAR POR GRUPOS DE EDAD. ESPAÑA, 1998 Y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de Extranjería 1998 y 2003 del Ministerio de Interior.

Una vez estimada su distribución por edades, es posible hacer una aproximación del gasto público en servicios de carácter social dedicado a la población extranjera. De nuevo, la inexistencia de datos o la imposibilidad de obtenerlos ha obstaculizado significativamente la tarea. En consecuencia, una vez más ha sido necesaria la aplicación de ciertos supuestos para obtener las magnitudes que se presentan a continuación.

Sanidad

El sector sanitario es uno de los sectores de ámbito social con mayor déficit público. La inmigración extranjera se señala como uno de los múltiples factores, aunque no el de mayor peso, que contribuyen al continuo crecimiento del déficit sanitario. El problema es especialmente agudo en aquellas Comunidades Autónomas con mayor presencia de inmigrantes, ya que contrario a lo que muchos creen y a pesar de formar un colectivo mayoritariamente joven y sano, en la actualidad los extranjeros residentes en España hacen un uso de los servicios sanitarios públicos que incluso supera el de la población autóctona (Aparicio y Tornos, 2002). En este contexto, las preguntas clave que cabe hacerse son las siguientes: i) ¿de dónde proviene? y; ii) ¿a cuánto asciende el déficit sanitario que se puede atribuir a los extranjeros que residen en el territorio de Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia?.

Debido al rápido e incesante crecimiento de la población inmigrante hay un desajuste importante entre los presupuestos sanitarios y el gasto sanitario público efectuado. Así por ejemplo, los presupuestos de 2004 fueron elaborados ba-

sándose en la población protegida en 1999,¹² dejando sin contabilizar los extranjeros que se encontraban en España en 2000. La Ley Orgánica 4/2000 reconoció su derecho a asistencia sanitaria pública previa acreditación de empadronamiento, y a éstos se les han de añadir los que llegaron durante el periodo 2000-2003 y los «nuevos residentes» que iban a adquirir el derecho a asistencia sanitaria en el transcurso de 2004.

TABLA 7

PRESUPUESTOS SANITARIOS. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004			
	Población protegida 2003 (1)	Presupuesto sanitario 2004 (miles de euros) (2)	Gasto sanitario per capita (euros)
Cataluña	6.524.917	6.615.876	1.013,94
Com. Valenciana	4.282.182	3.713.224	867,13
Murcia	1.186.738	1.123.994	947,13

Fuentes: «Los retos de la sanidad en Cataluña y el papel de la descentralización», presentación de la Consellera de Sanitat de la Generalitat de Catalunya, Marina Geli, a 3^{er} Simposio de Federalismo Fiscal «La descentralización de las políticas sociales ante los retos del Estado del Bienestar: ¿Problema o solución?» 28 de octubre de 2004.

La tabla 7 recoge la información sobre la población protegida en 2003 y los presupuestos sanitarios (total y capitativo) para 2004 correspondientes a las tres CCAA que estamos analizando.

Imputando el gasto sanitario capitativo a los individuos protegidos en 2004 que no han sido contabilizados a la hora de elaborar los presupuestos para este año obtenemos una aproximación del déficit sanitario generado por este grupo (tabla 8). Así, la atención sanitaria de la población inmigrante en Cataluña, en la Comunidad Valenciana y en Murcia podría haber generado un déficit alrededor del 15% del gasto presupuestado para el 2004. En el caso de Cataluña, podríamos comparar nuestros resultados con el de V. Navarro para 2001 (Navarro, 2004). El autor destaca que la utilización de servicios sanitarios por parte de los extranjeros no contabilizados en la preparación de los presupuestos de 2001 implica un déficit de 271 millones de euros al año, que de no ser corregido se irá acumulando. Esta situación es precisamente la que se está observando tres años más tarde.

12. El sistema de financiación sanitaria de las Comunidades Autónomas vigente desde el año 2002 reparte los recursos sanitarios según la población protegida a 1 de enero del año 1999. La población protegida se calcula como la diferencia entre la población empadronada a 1 de enero de 1999 y los funcionarios civiles de Estado, los de la administración judicial y del Ejército (MUFACE, Mujeju, ISFAS).

TABLA 8

DÉFICIT SANITARIO DEBIDO A LA POBLACIÓN EXTRANJERA.
CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2005

	Población protegida 1999 (1)	Población protegida 2004 (2)	Extranjera con derecho a asistencia sanitaria sin contabilizar en 2004*	Déficit debido a la inmigración (miles de euros)
Cataluña	6.090.065	7.056.988	966.923	980.402
Com. Valenciana	4.009.324	4.716.000	706.676	612.783
Murcia	1.097.248	1.269.943	172.695	163.564

Fuentes: (1) Montero, Martín y López del Amo (2002); (2) «Los retos de la sanidad en Cataluña y el papel de la descentralización», presentación de la Consellera de Sanitat de la Generalitat de Catalunya, Marina Geli, en 3^{er} Simposio de Federalismo Fiscal «La descentralización de las políticas sociales ante los retos del Estado del Bienestar: ¿Problema o solución?» 28 de octubre de 2004;

* Diferencia entre Población protegida en el año 2004 y Población protegida en el año 1999.

Un argumento que merece atención es la utilización o la no utilización de los servicios sanitarios por parte de la población inmigrante que se encuentra en situación irregular. Hasta el mes de agosto de 2004 muchos de los extranjeros no comunitarios ilegales no estaban empadronados por diversas razones, entre ellas el miedo o la falta de información.¹³ A primera vista parece que este colectivo no debería preocuparnos en lo que al gasto público sanitario se refiere, excepto en el caso de la atención sanitaria de urgencia. La tabla 9 presenta el coste que supondría la atención de urgencia de los inmigrantes irregulares. Los cálculos en este apartado se han realizado siguiendo dos supuestos. En primer lugar, tal y como se cita en el estudio de Price Waterhouse-Coopers (1998), asumimos que el coste de urgencia per capita supone alrededor del 0,9% del gasto sanitario per capita (en Cataluña algo menos 0,86%). En segundo lugar, también asumimos que ninguno de los inmigrantes en situación irregular ha solicitado tarjeta sanitaria (el simple hecho de estar empadronado no da derecho a la utilización de los servicios sanitarios, es preciso acreditar dicho derecho con la tarjeta sanitaria). A pesar de que éstos son supuestos muy plausibles, su contemplación implica que los resultados que se derivan deben ser tomados con cierta cautela.

Entre las tres CCAA analizadas la Comunidad Valenciana es la única que tiene un programa especial para la atención sanitaria de extranjeros en situación irregular. Según este programa, a los extranjeros no empadronados que pueden acreditar no disponer de recursos económicos suficientes se les da, previa solicitud, una «tarjeta solidaria» que les reconoce el derecho a las prestaciones sanitarias durante un año. En caso de que los titulares de esta tarjeta puedan acreditar nuevamente dicha situación se les renueva la tarjeta. El mes de diciembre de 2004 residían en la Comunidad Valenciana 2.146 personas que disponían de tarjeta solidaria.

13. El nuevo reglamento de regularización incentivó a muchos de ellos a empadronarse para poder regularizar su situación en 2005.

TABLA 9

EVALUACIÓN DEL COSTE DE LOS SERVICIOS DE URGENCIAS DE LOS INMIGRANTES IRREGULARES EN CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004			
	Inmigrantes irregulares 2004	Coste urgencias per capita (euros)	Coste urgencias total (miles de euros)
Cataluña	211.200-396.000	109	23.021-43.164
Com. Valenciana	73.600-253.020	90	6.624-22.772
Murcia	30.026-81.000	100	3.003-8.100

Un tema aparte, pero que ocasiona muchas especulaciones a la hora de debatir el déficit sanitario es la utilización de los servicios médicos y hospitalarios públicos (enmascarada como ingresos de urgencias) por parte de los extranjeros comunitarios. Según los acuerdos comunitarios los ciudadanos de algún país miembro de la UE que disponen de cobertura sanitaria pública en su país de origen y se desplazan temporalmente a otro estado miembro por razones turísticas, profesionales o de estudios tienen derecho a recibir asistencia sanitaria en las mismas condiciones que las previstas por la legislación de dicho estado miembro para sus propios asegurados. Esta atención que recibe el ciudadano europeo es facturada por el país donde ha sido atendido, pero se sufraga por el país de origen.

Lamentablemente, existen muchas dificultades a la hora de cuantificar los gastos e ingresos relacionados con la atención sanitaria de ciudadanos europeos. Según la última memoria del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en 2003 la atención que prestaron los centros sanitarios españoles a extranjeros comunitarios ascendía a 180.025.458,56 €. Durante el mismo periodo los sistemas sanitarios europeos facturaron en materia de prestaciones sanitarias a ciudadanos españoles 25.562.844,76 €. Una de las principales razones detrás de esta diferencia es el hecho de que España es un país con muy elevada tasa de turismo europeo, mientras que, aunque creciente, el porcentaje de españoles que viaja al extranjero (incluidos los destinos no europeos) no supera el 15%. Además, el diferente nivel de prestaciones sanitarias entre los países europeos contribuye a que se extienda el llamado «turismo sanitario», es decir, la llegada de nacionales de países de la UE como turistas cuando en realidad su principal motivo es recibir atención sanitaria aprovechando la mayor cobertura sanitaria del Sistema Sanitario español. Este fenómeno, que afecta especialmente a las CCAA de la costa mediterránea –entre ellas Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia– y las islas, ha sido confirmado por los responsables del INSS, sin embargo no se ofrecen datos estadísticos que permitan evaluar la gravedad del problema.

Volviendo a los resultados presentados en el Informe de INSS, se observa un importante desajuste entre lo facturado, por un lado, y los abonos recibidos y los pagos efectuados, por otro. Así, España recibió de los Sistemas Sanitarios de los países de la UE unos 4 millones de euros más de los que gastó en la atención sanitaria de sus ciudadanos de origen. Al mismo tiempo el Sistema Sanitario español pagó a estos países unos 5 millones de euros menos de los que estos paí-

ses gastaron en servicios médicos a ciudadanos españoles. Dado que el Informe de INSS no ofrece explicación sobre la procedencia de estas diferencias cabe suponer que se están efectuando pagos relacionados a saldos pendientes de años anteriores o que el «precio» administrativamente fijado que se paga por la atención sanitaria no refleja el precio real de la misma. En este sentido, sería necesaria una mayor precisión y normalización administrativa y contable entre los países de la UE en materia de sanidad.

Otro factor que influye negativamente a las cuentas sanitarias españolas es la práctica frecuente de los jubilados extranjeros que solicitan la residencia en España y, una vez obtenida esta condición, viaja de nuevo a su país de origen a someterse a una intervención que posteriormente tiene que pagar España. Aunque los responsables de la Seguridad Social reconocen que se están detectando muchos casos de esta naturaleza y aseguran que se está trabajando para evitarlos, tampoco se ofrecen datos que permitan estimar que parte del déficit sanitario se puede atribuir a este tipo de práctica.

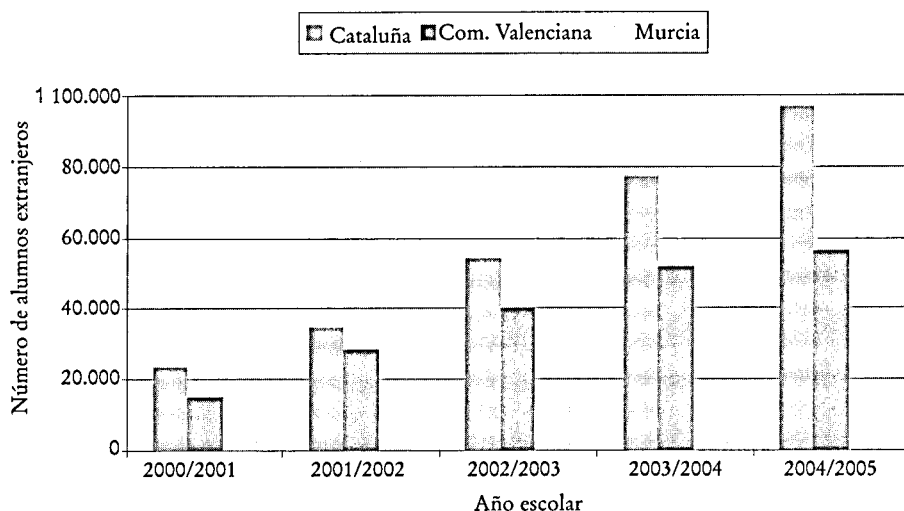
Educación

Junto con la sanidad, la educación es uno de los apartados del gasto social público con mayor peso. Como hemos mencionado anteriormente la composición demográfica de la población extranjera ha experimentado importantes cambios en los últimos años. Uno de los cambios que han tenido mayor implicación en la demanda de prestaciones sociales (entre ellos la educación) es la llegada de los hijos dependientes de los inmigrantes asentados en España. La evolución del alumnado extranjero a lo largo de los últimos 5 cursos escolares ha sido sustancial en las tres CCAA analizadas. La Región de Murcia es la Comunidad Autónoma que ha experimentado un mayor incremento acumulado de alumnos hijos de extranjeros, 333%. Le sigue de cerca Cataluña donde en cinco años el número de estudiantes no universitarios de otros países se ha triplicado. Las aulas de las escuelas en la Comunidad Valenciana también han visto crecer el porcentaje de alumnos extranjeros, aunque a un ritmo algo inferior que en las otras dos CCAA.

Veamos ahora como se traduce este incremento del alumnado extranjero en términos económicos. Para calcular el impacto de la educación de los alumnos extranjeros sobre las cuentas públicas deberíamos calcular primero el coste por alumno en cada CCAA. En la tabla 10 se presenta el cálculo (obtenido basándose en datos extraídos de varias fuentes oficiales) del gasto público por alumno matriculado en enseñanza no universitaria en los últimos cinco cursos escolares.

La figura 4 muestra la evolución del gasto público en educación (en términos nominales) que corresponde a alumnos hijos de padres extranjeros a lo largo de los últimos cinco años. Se observa una clara tendencia creciente de estos gastos, que en 2005 ya ascienden a 338 millones de euros en Cataluña, 192 millones en la Comunidad Valenciana y casi 70 millones en la Región de Murcia. Dado que por si solas estas cifras no ofrecen valor comparativo, se ha calculado su proporción respecto al gasto público en educación no universitaria. Este último indicador muestra que en 2001 sólo alrededor de 2% del presupuesto de cada CCAA

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN CATALUÑA,
COMUNIDAD VALENCIANA Y MURCIA, 2000-2005

Fuentes: Elaboración propia. Datos de los Anuarios Estadísticos de Extranjería 2000-2003 del Ministerio de Interior para Cataluña y Murcia entre 2000/2001 y 2003/2004. Datos de la Generalitat de Cataluña citados en el «Projecte PAULA d'Educació per la Pau» de la Fundació Solidaritat UB para el curso escolar 2004/2005. Cifras oficiales para curso escolar 2004/2005 en Murcia según «Cinco de cada siete nuevos alumnos de este curso son hijos de extranjeros», La Verdad (Murcia). Valencia del informe «Alumnado extranjero escolarizado en Comunidad Valenciana. Curso 2004/2005».

Tabla 10

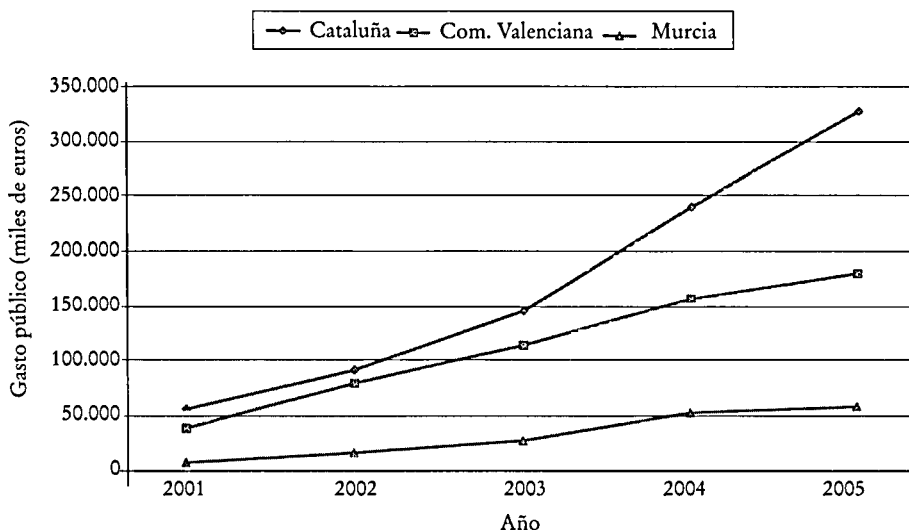
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ALUMNO MATRICULADO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004 Y 2005. (EUROS)					
	2001 (1)	2002 (1)	2003 (2)	2004 (3)	2005 (3)
Cataluña	2.506	2.798	2.835	3.242	3.504
Com. Valenciana	2.717	3.001	3.012	3.204	3.386
Murcia	2.500	2.709	2.800	3.609	3.728

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre (A) el número total de alumnos matriculados en educación no universitaria del Ministerio de Educación y Cultura y (B) el gasto total en educación: (1) Estadística del gasto público en educación, Ministerio de Educación y Cultura, 2001 y 2002; (2) Consejo Escolar del Estado. Informe Curso escolar 2002/2003, <http://www.mec.es/cesces/informe-2002-2003/indice.htm>; (3) Proyecto de presupuestos de cada CC.AA 2004 y 2005 (información proporcionada por Xavier Padrós y Montserrat Bassols de la Generalitat de Catalunya).

correspondía a gastos relacionados con la educación de alumnos de nacionalidad no española. En 2005 este mismo porcentaje se ha cuadruplicado en la Comunidad Valenciana y en Murcia, mientras que en Cataluña éste ya alcanza el 9%.

FIGURA 4

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DEDICADO A ALUMNADO EXTRANJERO EN CATALUÑA, COMUNIDAD VALENCIANA Y MURCIA, 2001-2005



Los cálculos anteriores se basan en el supuesto de que el coste de educar a un alumno extranjero sea igual al de educar un alumno autóctono. Este supuesto podría ser una buena aproximación para los alumnos que vienen de América Latina y que ya han sido previamente escolarizados previamente, ya que aunque estén en condiciones socio-económicas diferentes, por lo menos comparten lengua y orígenes culturales con los niños españoles. Sin embargo, esto no es así para el alumnado que proviene de países de habla no hispana. Muchos de estos niños se enfrentan a una realidad sociocultural completamente distinta a la de sus países de origen. La necesidad de apoyo adicional –tanto social, como de carácter económico– a la hora de la escolarización de los alumnos extranjeros se ve plasmada en los programas de integración social de los inmigrantes que han creado los organismos responsables de educación o de bienestar social en Cataluña y la Región de Murcia.

El Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya creó en 2002 un plan específico para la integración escolar y social de los alumnos de nacionalidad extranjera. En 2002 este plan estaba dotado con 8,5 millones de euros, lo que implica que el coste por alumno extranjero era 245 euros mayor que el de los alumnos catalanes. El presupuesto del plan para 2005 es de más de 15 millones de

euros, con lo que el coste por alumno extranjero en Cataluña se eleva a 3.662 euros. Así, el gasto total en educación de los alumnos extranjeros asciende a 353,383 millones de euros.

La Comunidad Valenciana no ha diseñado un programa específico para la integración y la atención de los alumnos extranjeros, sino que ha introducido algunas normas referidas al alumnado de nacionalidad extranjera en la Orden de 4 de julio de 2001 de la Conselleria de Cultura, Educació i Esport que regula la atención a los alumnos con necesidades de compensación educativa causadas por encontrarse en situación desfavorable derivada de situaciones sociales, económicas, culturales, étnicas o personales. Según la Conselleria de Cultura, Educació i Esport en 2004 los recursos adicionales dirigidos a la educación compensatoria de los alumnos extranjeros matriculados en escuelas valencianas ascendían a 1.037.300 euros. Esto significa que el coste medio por alumno de nacionalidad extranjera en la Comunidad Valenciana era de 3.224 €, lo que eleva el gasto público total en educación era de 167,224 millones de euros.

En el año 2002 la Región de Murcia también adoptó un «Plan para la Integración Social de los Inmigrantes» en que se contemplan diferentes áreas sociales entre las cuales está la educación. En éste se habían presupuestado casi 1,7 millones de euros en 2002 y 1,8 millones en 2004 para reforzar la integración de los alumnos extranjeros y para paliar las posibles diferencias entre estos y los alumnos españoles. Sin embargo, dado que cuando se hicieron estos presupuestos nadie preveía el incremento sustancial del número de alumnos extranjeros, su efecto sobre el coste por alumno extranjero ha descendido de 206 € en 2002 a 108 € en 2004. Esto implica que el gasto total en educación de los alumnos extranjeros en 2004 ascendió a 64,251 millones de euros.

Servicios sociales

Los servicios sociales, junto con la sanidad y la educación, forman una de las cuatro grandes categorías de intervenciones públicas cuyo objetivo principal es la mejora del bienestar y la calidad de vida (Navarro, 2001). Sin embargo, estos servicios constituyen el último recurso de protección social no solo para los inmigrantes sino también para la población autóctona (Rodríguez Cabrero, 2003). El término incluye un amplio número de prestaciones (básicas o especializadas) dirigidas a las personas que viven en la pobreza o en situaciones de precariedad. Las preguntas más relevantes a la hora de analizar la utilización de este tipo de servicios por parte de los inmigrantes y que permitiría cuantificar su coste para las arcas públicas están muy bien planteadas en Izquierdo Escribano (2002). En primer lugar, es necesario ubicar la población inmigrante en el eje «pobreza-riqueza». En segundo lugar, se han de analizar los hábitos socioculturales de los distintos colectivos de inmigrantes, ya que estos podrían ser un mayor obstáculo a la hora de acceder a la ayuda social que las propias exigencias administrativas y legales. Y por último, cabe reflexionar si el acceso a estos servicios es una solución del problema definitiva o simplemente ayuda a resolver urgencias puntuales.

El análisis de las cuestiones planteadas en el párrafo anterior requiere dispo-

ner de datos globales que permitan conocer el número de usuarios extranjeros de los servicios sociales, las nacionalidades más representadas o las demandas más frecuentes. La falta de instrumentos de sistematización y la escasez de recursos explican la inexistencia de datos estadísticos referentes a las distintas áreas de servicios sociales. Sin embargo, cada año la administración pública es más consciente de la importancia de recopilar información con el fin de detectar posibles carencias y desde aquí llevar a cabo una mejor planificación futura.

En Cataluña, por ejemplo, el «IV Pla d'Actuació Social 2003-2006» dedica un capítulo entero a la evaluación de los planes anteriores y proporciona datos sobre la cobertura social y el perfil de los usuarios de las prestaciones sociales en 2001. Así se revela que en términos relativos los inmigrantes utilizan más estos servicios que la población autóctona. Un 11,5% de la población inmigrante ha demandado servicios sociales en 2001 (35.713 personas), mientras que el porcentaje de demandantes catalanes de servicios sociales es del 7,4%. Los servicios más demandados por los inmigrantes son el de información y orientación seguidos por las ayudas de prevención e inserción. Además, según los estudios de Rigau (2001, 2003) para Cataluña se sabe que; i) en 2001 había unas 1.000 familias inmigrantes que se acogían al programa PIRMI (Programa interdepartamental de rentas mínimas de inserción) que proporciona ayudas económicas a las personas que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza; ii) el coste de estas ayudas ascendía a 4,4 millones de euros; iii) 2600 familias de origen extranjero recibían prestaciones por ser familias numerosas; iv) el 17% de las ayudas destinadas a familias con hijos de cero a tres años (un total de 4,1 millones de euros) recaían sobre familias de inmigrantes, y; v) se gastaban alrededor de 0,8 millones en cursos de formación de adultos. Estos gastos no dejan de ser importantes si tenemos en cuenta que la población inmigrante sólo representa el 8% de los demandantes de servicios sociales en Cataluña.

Evaluar la situación en la Comunidad Valenciana y en la Región de Murcia es mucho más complicado, dado que no existen datos globales. En un estudio basado en el análisis descriptivo de la atención de los servicios sociales en varios centros sociales de Valencia y de seis poblaciones de las provincias de Castellón y Valencia revela que el porcentaje de población inmigrante atendida varía entre el 19 y el 70% (Montagud y Torres, 2003).

La tabla 11 recoge información sobre los gastos públicos en ayudas y prestaciones sociales destinados a la inmigración en Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. Cabe destacar que a pesar del incremento de la población extranjera durante los dos últimos ejercicios presupuestarios, el gasto en términos nominales ha experimentado un aumento casi imperceptible en la Comunidad Valenciana (1%) y Murcia (0,1%) y ha descendido en Cataluña. En términos porcentuales las tres CCAA han reducido sustancialmente los gastos dedicados a la población inmigrante sobre el total de los gastos en servicios sociales. Como ya hemos visto antes, los inmigrantes en situación regular se podrían beneficiar de otras partidas del gasto social. Sin embargo, aunque no ha sido posible estimar a cuanto ascienden dichos «beneficios», en este caso no se trataría de prestaciones gratuitas, dado que los inmigrantes que residen legalmente en España y que cotizan a la Seguridad Social y pagan impuestos participan en la financiación de los servicios sociales.

TABLA 11

PRESUPUESTOS SERVICIOS SOCIALES DESTINADOS A LA POBLACIÓN INMIGRANTE. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004 Y 2005				
	Gasto en servicios sociales para la inmigración (miles de euros)		% sobre el total del gasto en servicios sociales	
	2004	2005	2004	2005
Cataluña	2.652	2.612	0,29%	0,24%
Com. Valenciana	3.736	3.781	0,96%	0,69%
Murcia	2.876	2.880	2,36%	1,58%

Fuente: Presupuestos de Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia, 2004 y 2005.

Una de las hipótesis más defendidas es que los inmigrantes utilizan muy poco los servicios sociales (Castañé y Mestre, 2004) y la mayoría de los que lo hacen se encuentran en situación irregular (Izquierdo Escribano, 2002). De ser cierto, esto implicaría que en realidad los servicios sociales más utilizados por el colectivo de inmigrantes son sobre todo los básicos y no tanto los especializados. Por tanto, no podríamos esperar que el coste público fuera muy elevado, ni que la población autóctona en situación desfavorable esté seriamente perjudicada. Rigau (2001) ofrece varios ejemplos que ilustran la dificultad que supone para la población inmigrante el acceder a algunos servicios sociales. Es cada vez más frecuente encontrarse con alguna de las siguientes situaciones: personas de nacionalidad extranjera en edad de jubilación sin derechos a prestaciones de la Seguridad Social por no haber cotizado el tiempo suficiente; menores que han llegado a España después de una reagrupación familiar del padre y que pasan la mayor parte del día solos debido a las largas jornadas laborales del padre/madre; personas con discapacidades por haber sufrido un accidente laboral (su número está aumentando considerablemente en los últimos años) que no tienen derecho a atención social (centros de día o centros residenciales); etc.

Por último, aunque se ha solicitado para la elaboración de este estudio, no ha sido posible obtener información sobre los beneficios sociales «indirectos» –subsídios fiscales por la compra de la vivienda principal, por tener a cargo menores o personas con discapacidad, etc.– de la población inmigrante. Sin embargo, en este caso concreto, al tratarse de desgravaciones sobre la renta de las personas físicas, es decir, los beneficiarios son personas de nacionalidad extranjera que están trabajando de manera legal, podríamos considerar que se trata de prestaciones sociales a los que tiene derecho cualquier trabajador, independientemente de su nacionalidad.

Conclusiones y consideraciones finales

El objetivo de este estudio es evaluar el gasto público en servicios de carácter social derivado de la presencia de población extranjera en tres de las diecisiete CCAA españolas, concretamente Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de

Murcia. A diferencia de los escasos estudios del impacto de la inmigración sobre la economía española y catalana, aquí no se pretendía ofrecer un análisis global de la incidencia del gasto público, ni un análisis coste-beneficio, sino abordar con mayor detalle un tema de ámbito más restringido –los servicios de Bienestar–, pero de creciente importancia en un conjunto de realidades socioeconómicas en constante evolución. Además, se ha intentado destacar las deficiencias y los problemas de las fuentes de información tanto estadísticas, como bibliográficas y administrativas que han supuesto un gran obstáculo a la hora de reflejar la situación actual de la forma más verídica y precisa posible.

A pesar de la escasez de datos estadísticos en lo que a inmigración se refiere, hemos podido elaborar una serie de magnitudes resumidas del gasto público en servicios de carácter social que le corresponde a la población extranjera en Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia (véase tabla 12). Más del 70% del gasto social público corresponde a la financiación de la atención sanitaria y alrededor del 25% a la de educación. Como se ha puntualizado previamente, los servicios sociales tienen un peso relativamente pequeño. La tabla 12 también revela que el coste de los servicios de carácter social destinados a la población extranjera es muy pequeño y escasamente supera el 1% del PIB. Estas cifras son especialmente reveladoras. Es necesario destacar que España está a la cola de los países de la EU en cuanto a inversión en servicios de Bienestar (sanidad, educación, ayudas a las familias, a los desfavorecidos, a los mayores, a la vivienda, etc.) no solo para su población inmigrante sin que también para su población autóctona.

TABLA 12

GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL DESTINADOS A LA POBLACIÓN EXTRANJERA. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004. (MILES DE EUROS)					
	Sanidad	Educación	Servicios sociales	Total	% del PIB
Cataluña	1.013.495	353.383	2.652	1.369.530	1,04%
Com. Valenciana	627.481	167.224	3.736	798.441	1,12%
Murcia	169.116	64.251	2.876	236.243	1,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los apartados anteriores.

Agradecimientos: Quería agradecer a Xavier Padrós y a Motserrat Bassols por haberme proporcionado datos que han sido de mucha importancia para la realización del presente estudio. Quería agradecer también la ayuda recibida por Laura Brunet del Departament de Sanitat de la Generalitat de Catalunya, Paco Ortiz y Angeles Selles Nohales de la Generalitat Valenciana. También quiero agradecer a Luis Díaz, Lola Duque y Abel Lucena del CREB por sus sugerencias y comentarios.

Referencias

- APARICIO, R. Y TORNOS, A. (2000), «La inmigración y la economía española», Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- APARICIO, R. Y TORNOS, A. (2002), «El estado de bienestar y la inmigración en España» <http://www.imsersomigracion.upco.es/Publicaciones/Libros/bienestar/bienestar.htm>, Madrid IMSERSO.
- BALAGUER, Marc; BARREDA, Mikel; CUADROS, Diana «Els benefices de la immigració estrangera a Catalunya», www.gencat.net/benestar/immigra/imm2/benefici.htm [último acceso 11/01/2005]
- CASTANÉ, J. y MESTRE, J. (2004), «Mecanismos y programas de prevención de la exclusión social», http://www.feantsa.org/files/prevention/national%20reports/spain_spanish.doc.
- Colectivo IOÉ (1999), «Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos : una visión de las migraciones desde España», Valencia: Patronat Sud-Nord de la Universitat de València.
- Colectivo IOÉ (1999), «Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería», Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Consejería de Trabajo y Política Social, Región de Murcia, «Plan para la intergación social de los inmigrantes de la Región de Murcia, 2002-2004». <http://www.carm.es/ctra/politicasocial/programas/plan-inmig.asp>.
- Departament de Benestar i Família, Generalitat de Catalunya, «IV Pla d'Actuació Social 2003-2006», <http://www.gencat.net/benestar/pas/>.
- Departament d'Educació, Generalitat de Catalunya, «Pla d'actuació per a l'alumnat de nacionalitat estrangera 2003-2006», <http://www.gencat.net/educacio/depart/plactuacio.htm>
- Educació Intercultural, Conselleria de Culura, Educació i Esport, Generalitat Valenciana, «Alumnado extranjero escolarizado en en Comunidad Valenciana. Curso 2004-2005» http://www.cult.gva.es/dgoiepl/nmigracion/index_cast.htm
- Fundació Solidaritat UB, Observatori, «Projecte PAULA d'Educació per la Pau» http://www.ub.es/solidaritat/observatori/pau/paula/paula_castella/inmigracio/realicat.htm
- Generatitat de Catalunya, Institut d'Estadística de Catalunya, «Cifras de Catalunya», 2004 www.idescat.es/publicacions/catalog/pdfdocs/xifresct/xifres_cast04.pdf.
- Informe Estadístico 2003, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Seguridad Social, http://www.seg-social.es/inicio/Informe_estadístico_de_2003_INSS.pdf
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2002), «Los más vulnerables. Inmigración y Servicios Sociales. Una visión prospectiva», Conferencia pronunciada en la inauguración del I Foro de Derechos Ciudadanos, reunido en Pamplona el 29 de octubre de 2002 con motivo de las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España.
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. (Vigente hasta el 1 de febrero de 2000)

- MONTAGUD, X. y TORRES, F. (2003), «Inmigración y servicios sociales. Entre el estereotipo y la realidad», <http://www.uv.es/CEFD/6/montagud.doc>.
- MONTERO, R., MARTÍN, J.J. y LÓPEZ DEL AMO, M^a del Puerto (2002), «La financiación autonómica de la Sanidad: Dificultades del proceso de transferencias», <http://www.medynet.com/elmedico/informes/gestion/finanauto.htm>.
- NADAL, M. (2004), «La població estrangera a Catalunya» en Aja y Nadal (dir.) «La inmigración a Catalunya avui. Anuari 2003», pp.135-172.
- NAVARRO, V. (2001), «La protección social en Cataluña y en España», Conferencia pronunciada en el Ciclo «Sindicato, Cultura y Sociedad», Mayo 2001. <http://www.ugt.es/informes/navarro2.htm>.
- NAVARRO, V. (2004), «Los déficit sanitarios de Cataluña y de España», El País, 22/09/2004.
- PÉREZ-DÍAZ, V.; ÁLVAREZ-MIRANDA, B.; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. (2001), «España ante la inmigración», Fundación «La Caixa», Colección Estudios Sociales, No.8.
- PRICE WATERHOUSE-COOPERS (1999), «Coste adicional de la extensión de la cobertura de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los extranjeros», Informe encargado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
- RIGAU, I. (2001), «Serveis Socials?», Ponencia presentada en las I Jornades Nacionals sobre Noves Immigracions «Drets i deures, com garantir-los», 21 de abril de 2001.
- RIGAU, I. (2003), «La inmigración extranjera en Catalunya: Presente y futuro», en Aubarell, G. (dir.) *Perspectives de la immigración en España: Una aproximación desde el territorio*, Icaria, Barcelona.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., «Protección Social de los inmigrantes extranjeros», en Carrasco Caprio, C, García Serrano, C., Izquierdo Escribano, A. (eds.) *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, Consejo Económico y Social, Madrid, Junio 2003.
- SOLÉ, Carlota, El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora. Carlota Solé (coord), Barcelona: Anthropos, 2001.
- VALTUENA BORQUE, O. (2000), «Un problema sanitario sin resolver: la atención de los inmigrantes y sus hijos», El Diario Medico.com, 17/01/2000.

UN APUNTE SOBRE LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Marcos Gómez Puente

Introducción

Termino estas páginas pocos días después del referéndum para la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para la Unión Europea, veinte años después del el ingreso de España en las Comunidades Europeas, una organización supranacional que ha cambiado significativamente en este tiempo. No ha sido sólo el nombre, se han incorporado a ella otros Estados, cuenta con instituciones nuevas, una moneda única y un amplio mercado, ha crecido su administración, se han diversificado los procedimientos de decisión, persigue nuevos y más ambiciosos objetivos y cuenta con un abigarrado ordenamiento jurídico que uniforma los ordenamientos nacionales de los Estados miembros.

Lógicamente, la evolución de las instituciones comunitarias ha ido acompañada del necesario ajuste de los ordenamientos nacionales, no sólo en el plano normativo, sino también en el institucional u organizativo y procedimental. Por más que el Derecho Comunitario sea respetuoso, que no realmente indiferente, con la organización interna de los Estados miembros, la aplicación territorialmente descentralizada del ordenamiento comunitario ha ido revelando problemas de articulación competencial a los que se ha ido paulatinamente poniendo solución, política o jurídica, en un proceso que no puede considerarse completado y que, presumiblemente, permanecerá abierto por las propias exigencias de la evolución eurocomunitaria. Y esto, incluso cuando pueda llegar a considerarse terminado el modelo territorial nacional, lo que por ahora tampoco parece ser el caso de España.

Dichos problemas han sido básicamente de dos órdenes: de un lado, los referidos a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias; de otro, los referidos a la participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario y en la ejecución de las políticas comunitarias (incluida la gestión de los recursos o fondos asignados a ellas). Para tratar de solventarlos se han hecho algunos cambios normativos, procedimentales y orgánicos, siendo destacable entre estos últimos la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, regulada mediante Ley 2/1997, de 13 de marzo. Un órgano que trata de promover y coordinar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal (fase ascendente) y en la ejecución del derecho comunitario (fase descendente) y en cuyo

seno se han adoptados diversos acuerdos que han ayudado a superar algunos de esos problemas por medio de la cooperación.¹

En fase descendente, una de las preocupaciones centrales ha sido la del incumplimiento autonómico de las determinaciones comunitarias, que arriesgaba la responsabilidad internacional del Estado (ante la Comunidad), y la identificación de los medios estatales de control sobre la ejecución autonómica (basados en el ejercicio de ciertos títulos competenciales –art. 149.1.1, .13 y .14 CE, en relación con el art. 93–, la funcionalidad de la legislación estatal básica, la coordinación y la cooperación preventiva por vía orgánica –conferencias sectoriales–, el juego de la supletoriedad –reducido en gran medida por la jurisprudencia constitucional–, la repercusión en vía de regreso de la responsabilidad patrimonial estatal, los cauces jurisdiccionales o de conflicto constitucional y aun los excepcionales poderes de sustitución del art. 155 CE). No obstante, el tiempo se ha encargado de disipar esta preocupación, tras comprobarse que el índice de incumplimiento autonómico de la normativa comunitaria ha sido bastante menor de lo que se esperaba.

No ha merecido la misma atención o preocupación, en cambio, la eventual repercusión negativa que sobre los intereses autonómicos puede tener el incumplimiento estatal de la normativa comunitaria y la identificación de los medios autonómicos de control sobre la ejecución estatal. Asunto sobre el que pretendo aportar alguna reflexión indagando en la eventual responsabilidad del Estado ante las CCAA por los perjuicios derivados para ellas de los incumplimientos comunitarios de aquél. Perjuicios que ya se han dejado sentir en algún caso, como el de los descuentos o correcciones financieras realizados por la Comunidad, a raíz de un incumplimiento estatal, sobre fondos comunitarios cuya programación (aplicación) y gestión (asignación y pago) correspondía a una Comunidad Autónoma según las reglas nacionales de distribución de competencias.

Los diferentes ámbitos de la responsabilidad por incumplimiento de la normativa comunitaria

Uno de los pilares en que descansa el sistema jurídico que denominamos Derecho de gentes es la responsabilidad internacional de los Estados, que han de soportar determinadas consecuencias jurídicas negativas asociadas a la infracción de las obligaciones o los deberes de conducta que asumen en virtud de los tratados y acuerdos internacionales en que participan. Principio esencial del Derecho Internacional sobre el que, obviamente, se han levantado también el ordenamiento y las instituciones de la Unión Europea, nacidas de los tratados interna-

1. Así, el Acuerdo sobre colaboración en los procedimientos por incumplimiento y de la cuestión prejudicial y sobre notificación de ayudas públicas (29 de noviembre de 1990); el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las *Conferencias sectoriales* (1994); el Acuerdo para la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) (1996); y el Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (11 de diciembre de 1997).

cionales concluidos por los Estados miembros. Por ello, los deben adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados fundacionales y de los actos (reglamentos, directivas, decisiones, sentencias...) de las instituciones comunitarias (art. 10 TCE).

Ese vínculo internacional entre los Estados miembros resulta reforzado por la garantía jurisdiccional que ofrece el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 227 TCE). Por este cauce jurisdiccional resulta posible constatar la ilicitud comunitaria de las actuaciones (u omisiones) de los Estados miembros e imputarles la responsabilidad que por el incumplimiento de sus obligaciones comunitarias les corresponda ante la Comunidad u otros Estados miembros. Responsabilidad de la que surge el deber de adoptar cuantas medidas sean necesarias para restaurar la legalidad infringida en los términos apropiados para la ejecución del fallo. Y si éste no se lleva a debido efecto puede imponerse al Estado una multa coercitiva o condenarle al pago de una suma a tanto alzado (art. 228 TCE).

El descrito es un sistema de responsabilidad internacional o externa; o sea, de responsabilidad del Estado miembro frente a la comunidad supranacional de la que forma parte. Sistema cuyo presupuesto y límite jurídico-formal es la personalidad o subjetividad internacional del Estado, de manera que se circunscribe a las relaciones jurídicas constituidas entre la Comunidad y los Estados miembros en las que, por tanto, no son formalmente parte los sujetos de Derecho interno; esto es, las personas físicas y las organizaciones privadas o públicas que tienen reconocida personalidad o capacidad jurídica con arreglo a la legislación nacional de cada Estado. En consecuencia, los sujetos jurídicos nacionales no pueden instar dicho control jurisdiccional –reservado a la Comisión y a los Estados miembros–, ni puede recaer sobre ellos la citada responsabilidad que debe atribuirse o imputarse en todo caso al Estado de su nacionalidad, aun cuando el incumplimiento del ordenamiento comunitario tenga origen en alguna acción u omisión de aquéllos. Conclusión que tiene especial interés en Estados territorialmente descentralizados, como el nuestro, donde el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado depende, internamente, de la actuación conjunta de varias organizaciones territoriales con competencias políticas y administrativas y personalidad jurídica propia, pero carentes de la capacidad o el reconocimiento jurídico necesarios para soportar dicha responsabilidad.

Por ello mismo, el Derecho Comunitario no tiene en consideración la estructura constitucional interna de los Estados miembros. Respeto su autonomía institucional y, a la hora de exigir responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones asumidas, se dirige únicamente contra aquéllos, obviando las reglas nacionales de delimitación o distribución competencial. En efecto, de acuerdo con una larga y arraigada jurisprudencia comunitaria, el Estado no puede escudarse en el propio ordenamiento interno para justificar dicho incumplimiento y debe responder de las consecuencias de éste cualquiera que sea la entidad nacional (estatal, autonómica o local) a cuya conducta pueda achacarse, «incluso si se trata de una institución constitucionalmente independiente» (SSTJ Comisión c. Bélgica de 5 de mayo de 1970 [apdo. 15], Comisión c. Italia de 18 de noviembre de 1970 [apdo. 9]).

Ahora bien, aunque la responsabilidad (internacional) ante las instituciones comunitarias sea imputable únicamente al Estado, no hay que descartar que del incumplimiento del Derecho Comunitario pueda derivarse también alguna responsabilidad (interna) para las instituciones nacionales (estatales, autonómicas o locales) a quienes quepa atribuir la conducta comunitaria, adoptada de conformidad con las propias reglas de delimitación competencial. Responsabilidad exigible con arreglo a las normas del Derecho nacional, toda vez que de él forma también parte el Derecho Comunitario, que se integra en el ordenamiento interno del Estado.

Por consiguiente, aunque la responsabilidad comunitaria recaiga sólo sobre los órganos centrales del Estado, no son sólo ellos los que resultan obligados por el ordenamiento comunitario, sino también los órganos regionales y locales (así, STJ Alemania c. Comisión de 12 de junio de 1990), pudiendo atribuirse tanto a estos como a aquéllos, en caso de incumplimiento, la responsabilidad que les corresponda según el orden nacional o interno. Esto es, resulta posible exigirles por los procedimientos y ante la jurisdicción nacionales tanto el cumplimiento de las obligaciones comunitarias que les incumban, como la reparación de los daños o perjuicios eventualmente derivados del incumplimiento. Por eso digo que al ordenamiento europeo no le resulta por completo indiferente la organización interna del Estado.

Desde la última perspectiva apuntada, la de las consecuencias económicas o patrimoniales del incumplimiento, interesa comparar la situación jurídica en que se hallan el Estado y las CCAA. Pues, si bien resulta razonable una cierta asimetría entre sus respectivas situaciones, en razón de la citada responsabilidad exterior que recae sólo sobre el Estado, se advierte entre ambas alguna diferencia que no parece muy justificada. De ello encontramos algún ejemplo, como digo, en el supuesto de los descuentos o correcciones financieras que realiza la Comisión sobre fondos comunitarios internamente atribuidos a las CCAA a raíz de algún incumplimiento que es imputable al Estado también desde el punto de vista interno. Luego lo veremos.

La responsabilidad comunitaria del Estado

El cauce ordinario para exigir la responsabilidad (internacional) del Estado por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del TCE es el recurso por incumplimiento ante el TJ, que pueden promover la Comisión o los demás Estados (arts. 226 ss). Recurso cuya finalidad es constatar y declarar la infracción comunitaria cometida por el Estado y, con ella, su responsabilidad por el incumplimiento. Para el Estado condenado, esta responsabilidad se traduce en la obligación de adoptar cuantas medidas sean necesarias para la ejecución de la sentencia (art. 228.1), soportar la imposición de multas coercitivas hasta que sea llevada a cumplido efectos o satisfacer la suma que según las circunstancias del incumplimiento se considere adecuada (art. 228.2).

Como indiqué antes, con arreglo a los principios del ordenamiento comunitario (e internacional), respetuosos con el ordenamiento interno y la autonomía

organizativa o institucional de los Estados, la responsabilidad es imputable al Estado cualquiera que sea el órgano, organismo o institución nacional cuya acción u omisión haya dado lugar al incumplimiento. No obstante, la jurisprudencia comunitaria advierte que «incumbe a la totalidad de las autoridades de los Estados miembros, ya sean centrales, federales u otras de índole territorial, garantizar la observancia del Derecho Comunitario dentro del ámbito de sus competencias» (STJ Alemania c. Comisión de 12 de junio de 1990 [FJ 13]). Una necesaria consecuencia de la peculiar posición ordinamental de las normas comunitarias que, como se indicó antes, se integran en el ordenamiento nacional de los Estados.

Por lo tanto, en razón de la citada autonomía institucional, la adopción de las medidas necesarias para la ejecución del fallo, lo mismo que el cumplimiento de las normas comunitarias, corresponderá a los órganos nacionales que tengan competencia para hacerlo según las normas del Derecho nacional. En consecuencia, la citada responsabilidad comunitaria del Estado se desdobra también hacia adentro; se traslada por el propio ordenamiento interno a los organismos nacionales y puede así recaer, además de sobre el Estado, sobre las instituciones o administraciones autonómicas y locales. Y en este último caso, cuando son las CCAA o los entes locales los obligados a adoptar las medidas necesarias para dar cumplido efecto a la sentencia (como lo fueron a cumplir las normas vulneradas), parece forzoso reconocer al Estado la facultad de repercutir sobre ellos el importe de las multas coercitivas que se le impongan, pues de otro modo no tendrían efecto coercitivo alguno sobre los órganos de quienes realmente depende, desde el punto de vista interno, el cumplimiento efectivo del fallo. Asimismo, por análogas razones, también deben ser los órganos materialmente competentes los que soporten las consecuencias económicas del incumplimiento, hallándose igualmente el Estado autorizado a repercutir sobre ellos el importe de las sumas que hubiera tenido que abonar a las instituciones comunitarias (o a otros Estados).

Todo ello sin perjuicio de que el Estado, para controlar la ejecución autonómica (o local) del ordenamiento comunitario, pueda servirse también de otros medios que le otorga el ordenamiento nacional para garantizar la legalidad de la conducta de las autoridades autonómicas y locales (por ejemplo, el drástico remedio del art. 155 CE; o los medios de fiscalización o tutela de las entidades locales previstos en los arts. 64 ss. LRBRL). Y sin descartar su eventual implicación en el incumplimiento (hipótesis probable cuando Estado y CCAA tienen competencias normativas compartidas), supuesto en que será obligado el reparto de la citada responsabilidad, tanto en lo que se refiere a las medidas normativas o administrativas a adoptar, como a las consecuencias económicas de aquél. Pero ésta es ya, como vengo diciendo una cuestión de Derecho interno que merece, por ello, ser estudiada separadamente.

En cualquier caso, la proyección interna del incumplimiento comunitario, tanto en su origen como en sus consecuencias, exige y justifica la participación de las CCAA (quizás también, eventualmente, la de los entes locales) en el procedimiento ante las instituciones comunitarias. Participación que, reservada la condición de parte a los Estados, se articula mediante fórmulas de colaboración interna. Concretamente, las que prevé el actualmente vigente Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tri-

bunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 11 de diciembre de 1997, adoptado en el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

La responsabilidad interna de las instituciones del Estado

El principio de responsabilidad por infracción del ordenamiento comunitario, que acabamos de examinar, no despliega sus efectos únicamente ante las instituciones comunitarias. Por la propia vocación integradora de la Unión Europea, las normas comunitarias forman también parte del ordenamiento interno de los Estados; se incorporan a la legislación nacional y, como ésta, tienen (caso de los reglamentos) o pueden llegar a tener (caso de las directivas)² eficacia jurídica directa sobre los sujetos de Derecho nacionales. De manera que la responsabilidad por vulneración del Derecho Comunitario se extiende también al ámbito de relaciones jurídicas internas.

No me refiero únicamente a la repercusión sobre las instituciones locales o autonómicas de las sumas o multas exigidas al Estado (central) por las instituciones europeas en virtud de la mentada responsabilidad comunitaria, sino también a la responsabilidad patrimonial a que puede dar lugar la vulneración del ordenamiento comunitario por los daños ocasionados a los sujetos nacionales. En efecto, una bien asentada jurisprudencia, apoyándose también en el referido principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario, reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños derivados del mismo como algo inherente al propio sistema del TCE.³ Ahora bien, aunque los daños derivados de la infracción comunitaria deban ser reparados, la reparación no ha de correr siempre a cargo del Estado, pues juega también aquí el referido principio de autonomía institucional y debe atribuirse o distribuirse dicha responsabilidad conforme la interna distribución de competencias.

Dos distintas hipótesis de responsabilidad interna sobre las que pretendo detenerme para examinar, de un lado, los cauces de regreso de los importes satisfechos por el Estado a las instituciones comunitarias (esto es, cómo exige el

2. Cuando no ha sido debidamente traspuesta en plazo y su contenido dispositivo es suficientemente preciso e incondicional (SSTSJ *Ratti* de 5 de abril de 1979, *Ursual Becker* de 19 de enero de 1982, *Marleasing* de 13 de noviembre de 1990). En principio se trata sólo de una eficacia jurídica vertical (esto es, para el Estado respecto de los particulares); esto es, no tendrían eficacia horizontal (para un particular respecto de otro), si bien los órganos nacionales se hallan obligados a interpretar y aplicar con arreglo al Derecho comunitario normas públicas –como las de consumo, protección ambiental, etc.– que inciden sobre las relaciones jurídico privadas y, en cierto modo, ordenan las relaciones entre particulares (STJ *Conygar Quarry* de 7 de enero de 2004).

3. Dicha jurisprudencia arranca de la célebre STJ *Franovich Bonifaci*, de 19 de noviembre de 1991, y continúa por los fallos de los asuntos *Wagner Miret*, de 16 de diciembre de 1993, *Brasserie du pêcheur*, de 5 de marzo de 1996, *Blázquez -El Corte Inglés*, de 7 de marzo de 1996, *Brinkmann*, de 24 de septiembre de 1998, y otras más recientes.

Estado esta suerte de responsabilidad ascendente de las CCAA); de otro lado, los cauces para exigir de las instituciones estatales, autonómicas o locales la responsabilidad patrimonial por los daños derivados del incumplimiento comunitario. Y, además, en este último caso, hemos de preguntarnos si entre los perjudicados por el incumplimiento comunitario puede incluirse a las entidades autonómicas o locales cuando no han tenido ninguna participación en él (esto es, cuando la vulneración del ordenamiento comunitario, desde el punto de vista interno, es únicamente imputable al Estado).⁴

A) La repercusión de la responsabilidad estatal sobre las instituciones autonómicas o locales

Cuando la infracción del ordenamiento comunitario es internamente atribuible a las CCAA (o a los entes locales), nadie pone en duda que el Estado pueda repercutir sobre ellas el importe de las sumas que haya tenido que devolver o abonar a las instituciones comunitarias por el incumplimiento. Como he apuntado antes, ello parece una consecuencia necesaria de la común corresponsabilidad interna de las instituciones nacionales en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, cada una de ellas en el ámbito propio de su respectiva competencia.

Este principio, sin embargo, no ha tenido explícito reconocimiento en la legislación nacional hasta fechas recientes y sólo de forma sectorial y parcial. Me refiero, por ejemplo, a la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social para el año 2000, cuyo art. 44 reguló las líneas generales del procedimiento para hacer efectivo el principio de corresponsabilidad financiera en el específico ámbito de la gestión nacional de las ayudas de los fondos comunitarios. Precepto del que trae causa el vigente art. 7 de la más reciente Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) que, en lo que atañe a la denominada responsabilidad financiera (consistente en la pérdida, reducción o devolución de ayudas otorgadas con cargo a fondos comunitarios), dispone lo siguiente:

4. La proyección nacional o interna de la responsabilidad internacional del Estado no es exclusiva del ámbito comunitario. Así, por ejemplo, la Convención Europea de Derechos Humanos pone a cargo de los Estados la reparación de los perjuicios derivados de la violación de los derechos fundamentales que proclama. Dicha satisfacción debe darla el Estado (esto es, la Administración del Estado) cualquiera que sea el origen interno de la violación; o sea, tanto si es imputable a las instituciones u organismos estatales, como si es atribuible a las acciones u omisiones de otras instituciones o Administraciones nacionales (autonómicas o locales). De manera que también en estos casos hay que preguntarse si el Estado tiene vía de regreso contra ellas (si bien en este caso, hallándose confiada a los tribunales la tutela de los derechos fundamentales, la vulneración no parece que pueda atribuirse sólo a las instituciones autonómicas o locales sino en concurrencia con las estatales). La hipótesis, por cierto, está ahora mismo sobre la mesa, tras la reciente condena al Estado español a indemnizar los daños morales derivados de la violación del derecho a la intimidad domiciliar por consentir los ruidos excesivos del ocio nocturno (STEDH *Moreno Gómez c. España* de 16 de noviembre de 2004); consentimiento internamente imputable, sin embargo, al Ayuntamiento de Valencia, por las licencias otorgadas y la inactividad acreditada en la prevención y control de los referidos ruidos.

1) Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, así como de cualesquiera otros fondos comunitarios, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea.

2) Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada fondo o instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas.

3) Las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante orden conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, previo informe de los departamentos competentes.

Precepto al que se remite la actual Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), ya de forma general en lo que se refiere al reintegro de ayudas y de la responsabilidad financiera. En efecto, su art. 84 dice así:

«El reintegro de ayudas y la responsabilidad financiera derivados de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea se someterá a lo previsto en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria.

En el ámbito de la Política Agraria Común y en el caso de que la Comunidad Europea no asuma un importe que previamente ha sido anticipado por las diferentes Administraciones públicas, el importe no reembolsado por la Comunidad afectará a las diferentes Administraciones públicas en relación con sus respectivas actuaciones».

Más reducido alcance tiene, por su carácter sectorial, el art. 121 bis de la Ley de Aguas (añadido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), que prevé también de modo explícito la repercusión o reparto interno de la responsabilidad comunitaria. Lo hace bajo la siguiente fórmula:

«Las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación hidrográfica, que incumplieran los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte

que le sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. En el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración afectada, pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba».

Disposiciones legales novedosas pero que, ciertamente, han venido a respaldar previos usos o prácticas administrativas que en algún caso descansaban sobre meras disposiciones reglamentarias sectoriales (referidas a la gestión de fondos comunitarios y adoptadas en aplicación o ejecución de normas europeas). En el ámbito de la aludida responsabilidad financiera, en efecto, no ha sido infrecuente la detracción o compensación de importes en el curso de las ordinarias transferencias de fondos del Estado o de las instituciones comunitarias hacia las CCAA, sea por decisión unilateral de aquél, sea en virtud de acuerdos no formalizados alcanzados bilateralmente o en el seno de los órganos interadministrativos sectoriales de colaboración entre el Estado y las CCAA.

Convendría, sin embargo, que la repercusión nacional de la responsabilidad comunitaria del Estado estuviera reconocida en la ley de manera general, no de forma fragmentada o sectorial como actualmente sucede; que la repercusión no estuviera legalmente prevista sólo en el específico ámbito de las ayudas, sino de modo general, para darle adecuada cobertura legal en todas las situaciones en que resulte procedente y para que no resulte jurídicamente incierta su viabilidad o cauce formal. Convendría que estuvieran debidamente articulados las modalidades y los procedimientos de la repercusión para que ésta se lleve a cabo con las debidas garantías formales, el debido respeto de la autonomía de las instituciones afectadas y en las condiciones de paridad que el principio de lealtad institucional y colaboración exigen.

Desde esta última perspectiva, precisamente, debe destacarse el hecho de que las citadas disposiciones parecen referirse únicamente a la repercusión ascendente; esto es, a la que permite al Estado exigir a las CCAA los importes necesarios para trasladarles la cuota de responsabilidad por incumplimiento que les sea imputable. Pero ¿qué hay de la repercusión descendente? Una Comunidad Autónoma que, a consecuencia de un incumplimiento sólo imputable al Estado, perdiera fondos o padeciera cualquier otros perjuicio patrimonial, ¿cómo podría exigir al Estado responsabilidad por dicha pérdida?

La respuesta, probablemente, no pueda ser la misma que en el caso anterior, pues la posición institucional del Estado y de las CCAA es distinta tanto desde el punto de vista nacional como comunitario. Internamente y desde el punto de vista financiero, el Estado actúa como caja o hacienda común de la que parten las transferencias económicas hacia las regiones; externamente, es el receptor de los fondos comunitarios y el único responsable ante las instituciones comunitarias. Por ello, la asimetría de régimen jurídico en la forma de repercutir dichas responsabilidades parece justificada. Pero no parece estarlo, en cambio, en el fondo, en la irresponsabilidad o la inmunidad del Estado frente a las CCAA perjudicadas, a la que podría llegarse por la inexistencia de cauces formales o mecanismos financieros para repercutir sobre aquél los perjuicios que hubieran padecido.

Pues bien, en defecto de procedimientos legalmente previstos de repercusión o exigencia de responsabilidades por las CCAA, ¿pueden las perjudicadas exigir la reparación por las reglas de la responsabilidad patrimonial? Parece posible aventurar una respuesta afirmativa a tenor del régimen general del instituto de la responsabilidad que resulta de la conjunta aplicación de la legislación comunitaria y nacional.

B) La responsabilidad patrimonial de las instituciones nacionales. ¿Un cauce para exigir la reparación de perjuicios causados a las CCAA por incumplimiento estatal del Derecho Comunitario?

Como avancé antes, la vulneración del ordenamiento comunitario puede engendrar una responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados a los sujetos nacionales; se trata de un arraigado principio comunitario que la jurisprudencia considera inherente al sistema del TCE. Ahora bien, de la misma forma que la infracción comunitaria cometida por cualquier institución u órgano nacional compromete ad extra la responsabilidad del Estado, el deber estatal de reparación ad intra debe ser imputado, haciendo el recorrido inverso, al órgano o institución internamente responsable del incumplimiento. Es la necesaria consecuencia del aludido principio de autonomía institucional (y procedimental), pues el principio comunitario que impone al Estado el deber de reparar no permite realizar ninguna atribución de competencia interna, ni alterar o subvertir las reglas nacionales de delimitación competencial, con arreglo las cuales debe establecerse la responsabilidad por el indebido ejercicio de la propia competencia. Por lo tanto, el cumplimiento del deber de reparar el daño, como el de cualquier otra obligación o norma comunitaria, corresponderá al órgano o institución competente de acuerdo con las reglas nacionales. Y por los procedimientos en ella previstos podrá exigirse dicho cumplimiento.⁵

Mas el deber de reparar los daños derivados del incumplimiento podría también fundarse, desde el punto de vista exclusivamente interno, en el principio constitucional de responsabilidad por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 106.2 CE), legalmente concretado en los arts. 139 ss. LRJPAC, supuesto que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar daños o perjuicios antijurídicos, como cabría considerar los derivados de una acción u omisión en infracción del ordenamiento comunitario. Deber que se pone a cargo de las Administraciones públicas correspondientes (art. 139.1)—esto es, de aquéllas a las que fuera jurídicamente imputable en cada caso la conducta lesiva—, ante las cuales puede dirigirse la pertinente acción indemnizatoria en los términos y con arreglo a los procedimientos previstos en la LRJPAC (y su normativa de desarrollo).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el régimen de responsabilidad patrimonial que contemplan los arts. 106.2 CE y 139 LRJPAC no parece prestar

5. O incluso ante las propias instituciones comunitarias si el ordenamiento nacional carece de cauces procesales adecuados para exigir la responsabilidad y lograr la satisfacción merecida (véase al respecto la STJ *Khron* de 26 de marzo de 1986).

cobertura a los daños causados por hecho de las leyes (la responsabilidad del legislador, que puede ser también el infractor de la norma comunitaria).⁶ Esta es una cuestión controvertida (que el art. 139.3 LRJPAC no aclara suficientemente), pues si el fundamento de la responsabilidad es la lesión y esta noción parte de la antijuridicidad del daño, difícilmente podría calificarse como lesión el menoscabo o perjuicio inferido de una ley; daño que, por tanto, tendría causa legal... a menos que la propia ley fuera antijurídica por haberse dictado con infracción del ordenamiento jurídico (al que se hallan sujetos todos los poderes públicos, art. 9 CE), ya sea por vulnerar la Constitución, que es norma de superior rango, ya por desconocer el Derecho Comunitario al que, por el principio comunitario de primacía, los legisladores nacionales se hallan vinculados.

En el primer caso –vulneración constitucional– pueden darse dos clases de situaciones. Que la ley determinante de un menoscabo o perjuicio patrimonial sea materialmente una ley expropiatoria de derechos cuya constitucionalidad quepa cuestionar por la imprevisión legal de la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE). En tal caso no estaríamos, en puridad, ante un supuesto de responsabilidad patrimonial (del legislador), sino de expropiación forzosa; de manera que no se trataría tanto del deber de reparar una lesión (un daño antijurídico), cuando del deber de compensar por la forzosa privación o ablación de derechos. Pero puede darse también un segundo tipo de situaciones: Que la ley menoscabe derechos de la personalidad, o sea, derechos fundamentales. Sería asimismo inconstitucional y cabría tener por producida una lesión (daño antijurídico), pero su reparación vendría exigida por la propia efectividad del derecho fundamental, no por un abstracto principio de responsabilidad patrimonial. Así, pues, en ambas clases de situaciones, el deber de compensación vendría determinado por el juicio de constitucionalidad de la propia medida legislativa y, por ello, reservado al Tribunal Constitucional y ligado al cumplimiento o ejecución de la sentencia constitucional, sin que del art. 139.3 LRJPAC pueda deducirse otra cosa (esto es, que pueda reclamarse directamente ante la Administración o declararse por la jurisdicción contencioso-administrativa) y sin que pueda apreciarse, en ninguno de los casos mencionados, una responsabilidad administrativa por hecho del legislador.

En cambio, en el caso de una vulneración del Derecho Comunitario, la antijuridicidad del menoscabo o perjuicio patrimonial derivado de ella no ofrece dudas. Ya no se trata sólo de la falta previsión legal de una compensación, sino de la ausencia de una suficiente o legítima causa que justifique la privación o ablación de derechos, pues la que cabría reconocer en la propia ley sería antijurídica por contravenir ésta el ordenamiento comunitario. Y siendo este ordenamiento de preferente y directa aplicación por los poderes internos del Estado, por la Administración y por los tribunales ordinarios, éstos podrían inaplicar la ley nacional y aun declarar la responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de ella (planteando antes una cuestión prejudicial ante el TJ si lo estimaran

6. Así, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 9ª ed., Civitas, Madrid, 1004, págs. 411 ss.

preciso). De manera que, en este caso, constatado que la lesión sí trae causa del funcionamiento de los servicios públicos (en sentido amplio, de los órganos o instituciones públicos nacionales) sí parece posible exigir la responsabilidad patrimonial del legislador ante las Administraciones públicas correspondientes por el procedimiento general regulado en la legislación común.

Alguna dificultad ofrece, sin embargo, el determinar cuál es la Administración correspondiente que debe hacerse cargo de la responsabilidad deducible de actos legislativos. La imputación resulta sencilla cuando la violación comunitaria reside en una decisión legislativa de la exclusiva competencia del Estado o de las CCAA, pero se complica cuando resulta del efecto combinado de la legislación estatal y autonómica, como puede darse el caso en presencia de competencias normativas compartidas. En situaciones de esta clase, parece posible recurrir analógicamente a lo dispuesto en el art. 140.1 LRJPAC, haciendo recaer la responsabilidad solidariamente sobre la Administración estatal y la autonómica, de manera que el particular afectado pueda dirigirse indistintamente contra cualquiera de ellas. Ello, claro está, sin perjuicio del ulterior reparto de responsabilidad entre las mismas, establecido por medio de una deseable concertación o determinado contenciosamente, previa reclamación administrativa, considerando la intervención o grado de participación de cada organización en el incumplimiento (con los criterios que ofrece el propio art. 140.2 LRJPAC: titularidad y alcance de la respectiva competencia, intensidad de la intervención, relevancia del interés público tutelado).

Por el procedimiento general de la LRJPAC debe reclamarse también la reparación de los daños o perjuicios no directamente derivados de las leyes anticomunitarias, sino de los actos administrativos dictados en su ejecución. Mas para establecer la antijuridicidad del perjuicio resultante de un acto ajustado a la ley nacional antes será preciso enjuiciar la conformidad comunitaria de ésta. Algo que podría hacer la propia Administración al examinar la reclamación de responsabilidad (acompañada o no de la revisión del acto), pero que en última instancia corresponde al órgano judicial que, en caso de duda, puede plantear la cuestión prejudicial. Por otra parte, la antijuridicidad de los perjuicios también puede venir confirmada por la anulación en vía administrativa o jurisdiccional de los actos o disposiciones administrativos determinantes de aquéllos, aunque, como advierte el art. 142.4 LRJPAC, dicha anulación no confiere por sí sola derecho a la indemnización si no concurren los demás requisitos de la responsabilidad patrimonial.

En estos casos la imputación no ofrece dificultad, pues debe responder la Administración autora del acto incluso cuando no aplique la legislación propia. Me refiero al supuesto de los daños derivados de actos o disposiciones dictados por una Administración autonómica en aplicación o ejecución de la legislación estatal básica contraria al ordenamiento comunitario; o de los dictados por una Administración local en aplicación o ejecución de la legislación estatal o autonómica igualmente anticomunitaria. Cuestión distinta es que la Administración obligada a reparar tales daños pueda ir en vía de regreso, también como perjudicada por el incumplimiento comunitario, contra la Administración del correspondiente poder legislativo. Nada parece oponerse a esta posibilidad.

Ciertamente, se trata de una cuestión de Derecho interno sobre la que el Derecho Comunitario poco puede aportar. Pero si la jurisprudencia comunitaria reconoce el derecho de los particulares a la indemnización de los perjuicios derivados del incumplimiento, ¿por qué motivo no habrían de tener idéntico derecho los sujetos públicos que, por la interna distribución de competencias y por su más intensa vinculación a la ley, tampoco han tenido participación alguna en el incumplimiento? ¿Tienen el deber jurídico de soportar los perjuicios derivados de la aplicación o ejecución de una ley anticomunitaria que no estaba en sus manos eludir? No parecería muy justificado que así fuera y es posible que el ordenamiento español descarte un deber tal.

De entrada, aunque la cláusula general de responsabilidad patrimonial se refiera a «los particulares» (arts. 106.2 CE y 139.1 LRJPAC), no debe considerarse excluida la responsabilidad interadministrativa. Ningún impedimento legal hay para que una Administración exija de otra la reparación de los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, noción amplia en la que se considera incluida cualquier actuación u omisión, material o jurídica, atribuible a una Administración pública (y, por extensión, a la organización política en que se inserta). La jurisprudencia (entre otras SSTs de 24 de febrero [Arz. 1235] y 14 de octubre de 1994 [Arz. 8741], 26 de junio de 2001 [Arz. 6690], 8 de junio de 2000 [pérdida de ingresos en concepto del Impuesto de Actividades Económicas; Arz. 7383] y SSAN 2 y 24 de marzo de 2001 [pérdida de ingresos tributarios por lentitud de otra Administración; JT 889, JT 1092]), la doctrina del Consejo de Estado y la científica, son concluyentes a este respecto siempre, claro está, que se den las condiciones legales tradicionalmente exigidas (lesión, causalidad, imputación, ausencia de fuerza mayor, vigencia de la acción).

Por consiguiente, cuando del incumplimiento del ordenamiento comunitario se derive alguna lesión, algún perjuicio que ni la normativa comunitaria ni la nacional obliguen a soportar, quien la padece, de acuerdo con el régimen general de la responsabilidad patrimonial y en los términos que antes hemos indicado, tiene derecho a una indemnización, incluso si se trata de una Administración. Y, por tanto, no parece infundada la idea de que por esta vía, a falta de más idóneos cauces, las CCAA puedan intentar resarcirse de los perjuicios derivados de un incumplimiento comunitario sólo al Estado imputable.

Contra esta idea no parece posible argüir que el principio de lealtad institucional impone a las CCAA (o a las entidades locales) el deber jurídico de soportar los perjuicios derivados de la actuación de alguna de ellas o del Estado. Lo que imponen la cooperación y colaboración interadministrativa exigibles con arreglo a dicho principio es la conveniencia –y aun la necesidad– de alcanzar acuerdos sobre los términos y modalidades de la reparación, para evitar el siempre indeseable planteamiento de reclamaciones y litigios interadministrativos, pero no una interna solidaridad nacional o territorial entre las CCAA y el Estado que pueda equivaler a la irresponsabilidad de éste. De hecho, la propia legislación común ofrece argumentos para rechazar tal interpretación de la lealtad institucional, como puede serlo el que prevea la distribución o reparto inter partes de la responsabilidad solidaria derivada de fórmulas de actuación conjunta entre las Administraciones (art. 140.1 LRJPAC); distribución determinada en el «instru-

mento jurídico regulador de la actuación conjunta» (un convenio, normalmente). Instrumento del que carecemos en la hipótesis que venimos planteando, por no haberse formalizado acuerdo alguno al respecto (lo que bien podría lograrse a través de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas), ni haberse aprobado alguna disposición legal para regular un cauce general de repercusión o regreso en favor de las CCAA.

Es más, la irresponsabilidad del Estado ante las CCAA resultaría contraria al referido principio de lealtad institucional, pues éste obliga a ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados en el ejercicio de las competencias propias (del Estado) y, por tanto, a respetar el ejercicio de las competencias ajenas (de las CCAA), pudiendo este ejercicio verse comprometido, en términos económicos, por gastos o cargas financieras no previstas ni generadas en el marco propio de la actuación regional.

En esta misma línea de reflexión aparecerían los problemas de legalidad presupuestaria, pues la autonomía financiera de las CCAA (y, en relación con ella, las exigencias del principio de suficiencia financiera, en la medida en que ésta pueda verse afectada por la necesidad de afrontar gastos no previstos y provocados por el ejercicio de competencias estatales) se vería reducida en la medida que hubieran de hacerse cargo de las consecuencias económicas negativas del incumplimiento estatal.

Y tampoco parece compatible con el principio de lealtad institucional en que descansa nuestro sistema político-territorial un régimen de repercusión unidireccional, pues resulta contrario a un elemental principio de equidad y carece de justificación que el Estado puede resarcirse de los gastos que le originan los incumplimientos autonómicos y no puedan las CCAA hacer lo propio con los perjuicios que les ocasionen los incumplimientos del Estado.

Por todo ello, no parece que la lealtad institucional y el deber de colaboración que han de presidir las relaciones entre las Administraciones públicas les obliguen a soportar los perjuicios derivados del incumplimiento del ordenamiento comunitario, ni les priven del derecho a ser justamente indemnizados por aquéllos. Aunque sí les obligue, desde luego, a alcanzar acuerdos sobre los términos y modalidades de esta reparación para evitar el planteamiento de reclamaciones y litigios interadministrativos poco deseables.

Un caso concreto: la pérdida autonómica de fondos comunitarios (FEOGA-Garantía) por incumplimiento estatal del Derecho Comunitario

La existencia de asimetrías no suficientemente justificadas en el régimen de imputación o reparto nacional de la responsabilidad derivada del incumplimiento comunitario puede ilustrarse con un ejemplo ligado a la actual regulación del régimen de los organismos nacionales pagadores y de coordinación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (RD 327/2003, de 14 de marzo). Esta regulación estatal pone a cargo de las CCAA correcciones o descuentos financieros practicados por la Comisión en razón de incumplimientos de la nor-

mativa comunitaria que no les son imputables. Así se ha podido constatar en el caso que seguidamente explicaré.

Por Sentencia de 15 de mayo de 2003, el TJ declaró que España había incumplido las obligaciones comunitarias derivadas de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (modificada por la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992). Concretamente, había vulnerado los arts. 1 y 2 de dicha Directiva por no haber extendido el sistema de recursos previsto en ella a las decisiones adoptadas por las sociedades mercantiles públicas (esto es, las sociedades de Derecho Privado específicamente creadas para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y cuya actividad esté mayoritariamente financiada, gestionada o controlada por Administraciones públicas u otras entidades de Derecho Público) y por subordinar la adopción de medidas cautelares en relación con las actuaciones administrativas propias de la adjudicación y ejecución de los referidos contratos a la previa interposición de un recurso contra ellas.

Infracciones de la normativa comunitaria atribuibles a la legislación administrativa de contratos entonces vigente (primero, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; luego, el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas [LCAP]) que, conjuntamente considerada con la legislación común en materia de procedimiento administrativo (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero– [LRJPAC]) y con la legislación procesal (esto es, con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [LJ]), no garantizaba que las adjudicaciones contractuales efectuadas por sociedades mercantiles públicas quedarán sometidas al sistema de recursos y garantías procesales (incluidas las de índole cautelar) exigido por la legislación comunitaria en aras de la transparencia y de la protección de la libre competencia.

Pues bien, bajo la vigencia de dichas leyes –esto es, observando una legislación estatal básica y común, de exclusiva competencia del Estado y de obligado cumplimiento para las CCAA que ninguna participación tuvieron en su elaboración y aprobación–, las Administraciones autonómicas (como también otras) venían adjudicando y celebrando en nuestro país los contratos administrativos, en muchos casos financiados con cargo a fondos comunitarios. Y de esta misma financiación comunitaria se beneficiaban también otras actuaciones promovidas por sociedades mercantiles de titularidad íntegra o mayoritariamente pública; esto es, por sociedades instrumentales de las Administraciones públicas pero de naturaleza jurídica privada que adjudicaban y celebraban contratos sin necesidad de sujetarse a las condiciones y garantías de índole formal previstas para los entes públicos, aunque hubieran de respetar los principios de publicidad y concurrencia (salvo que la naturaleza de la operación a realizar fuera incompatible con dichos principios, DA 6ª LCAP).

Se sigue de lo anterior, que se estaban sufragando con fondos comunitarios la ejecución de contratos adjudicados y celebrados por pública iniciativa sin respetar lo dispuesto en la legislación comunitaria. Y por este motivo, una vez fue declarado judicialmente el incumplimiento, la Comisión decidió hacer los oportunos descuentos o correcciones sobre los fondos originariamente reconocidos al Estado, teniendo en cuenta el número y volumen económico de las actuaciones nacionales involucradas en el incumplimiento.

Como puede imaginarse, entre dichas actuaciones estaban las adjudicaciones efectuadas por las antedichas sociedades mercantiles de titularidad autonómica; esto es, por empresas privadas que constituían medio propio e instrumental de las Administraciones regionales, encargadas de realizar diversas actividades y proyectos de acuerdo con los objetivos y directrices de éstas y con cargo a diversos programas de ayuda financiados con fondos comunitarios que se vieron afectados por los descuentos acordados por la Comisión. En efecto, siendo el Estado responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias ante las instituciones europeas, la Comisión efectuó ante aquél diversas correcciones o ajustes en las liquidaciones de cuentas de los referidos fondos. Y posteriormente el Estado trasladó o repercutió dichas correcciones sobre las partidas financieras reconocidas a las CCAA, que vieron reducido el importe de las ayudas inicialmente asignadas a sus programas y fueron así obligadas a soportar económicamente la responsabilidad de un incumplimiento comunitario que, desde el punto de vista interno, era imputable sólo al Estado.

Por eso no parece justificada dicha repercusión financiera, que tuvo lugar con arreglo al procedimiento de regularización y corresponsabilidad financiera previsto en el ya citado RD 327/2003, regulador del régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía. Una disposición reglamentaria con anclaje legal en el art. 44 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre –cuyos términos reproduce casi literalmente el vigente art. 7 de la LGSUB– y en la propia normativa comunitaria (Reglamento CEE 729/70 del Consejo, de 21 de abril, sobre financiación de la política agrícola común, modificado por el Reglamento CEE 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995).

De acuerdo con esta última normativa, la responsabilidad del control de los gastos realizados con cargo al FEOGA-Garantía corresponde a los Estados miembros, que son quienes designan los servicios u organismos nacionales que han de realizar y coordinar los pagos correspondientes. En España, la coordinación la tiene confiada el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), entidad pública que actúa también (junto con el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los productos de la Pesca y Cultivos Marinos [FROM]) como organismo pagador de ámbito nacional, mientras que las CCAA designan cada una de ellas un organismo pagador propio, de ámbito regional, en relación con las ayudas FEOGA cuya gestión, resolución y pago les compete.

Pues bien, según lo previsto en las leyes antes citadas y el art. 12 del RD 327/2003, dichos organismos pagadores son los que, internamente, han de asumir las responsabilidades que se deriven de las actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del FEOGA, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea. Responsabilidad interna que

corresponde determinar al FEGA previa audiencia de los organismos pagadores afectados y teniendo en cuenta las reglas de reparto que enuncia el propio RD. Estas reglas imputan a los organismos pagadores regionales el pago de las correcciones financieras debidas por actuaciones derivadas de la gestión, resolución, pago, control y régimen sancionador de las ayudas que les compete a ellos o sus respectivas Administraciones autonómicas (art. 12.3.a.1º), así como por las actuaciones derivadas de la gestión por su Comunidad Autónoma de las ayudas cuyas competencias de resolución y pago correspondan a la Administración General del Estado cuando no pueda atribuirse a esta última la causa de las correcciones practicables (art. 12.3.a.2º).

Por la imputación de responsabilidad que realizan ninguna objeción parece posible oponer a dichas reglas. Pero no es por la imputación que hacen, sino por la que dejan de hacer, por lo que merecen crítica dichas disposiciones. Porque la norma no señala, en efecto, quién debe responder de las correcciones por actuaciones derivadas del control o la gestión por el Estado de ayudas cuya competencia de resolución y pago corresponda a las CCAA y no hayan sido provocadas por éstas (caso, por ejemplo, de que el Estado programara los fondos pero reservara a las CCAA la adjudicación y pago de las ayudas). Ni contemplan la hipótesis de que, aun siendo autonómica la gestión, la resolución, el pago, el control y el régimen sancionador de las ayudas, la corrección comunitaria no resulte imputable a la actuación de la Comunidad Autónoma o de su organismo pagador (sino al Estado). Estos son los dos supuestos que denotan la asimetría a que me refería antes.

El último de los mencionados era el caso, precisamente, de las ayudas concedidas a sociedades mercantiles de titularidad pública regional para la realización de diversos proyectos de interés autonómico cuya ejecución material fue confiada a terceros mediante contratos. Éstos fueron adjudicados y celebrados de conformidad con el Derecho nacional pero sin satisfacer determinadas exigencias formales que imponía la legislación comunitaria y que, según lo explicado antes, no fueron debidamente traspuestas al ordenamiento interno. Esto es, dichos contratos fueron adjudicados atendiendo a principios de publicidad y concurrencia, pero sin las garantías procedimentales y reaccionales previstas en la legislación básica de contratos administrativos (y, por extensión, en la legislación del procedimiento administrativo y contencioso-administrativo), al no ser aplicables a la contratación de las sociedades mercantiles según las normas nacionales.

De lo expuesto se sigue que las Administraciones autonómicas (sus sociedades mercantiles instrumentales) se limitaron a cumplir la legislación nacional vigente y que el origen de la infracción comunitaria residía en la propia legislación estatal común o básica, que no había transpuesto adecuadamente las directivas comunitarias. Por otra parte, las CCAA no tenían ninguna responsabilidad o competencia interna sobre la transposición, pues siendo de exclusiva competencia estatal la legislación procesal (la tutela judicial cautelar), el régimen de recursos (procedimiento administrativo común) y el régimen básico de la contratación administrativa (arts. 149.1.6º y 18ª CE), carecían de potestades normativas para trasponer por sí mismas las directivas y no hubieran podido apartarse o separarse de lo dispuesto en legislación estatal. Por consiguiente, por más que

fueran de competencia autonómica la gestión, la resolución, el pago y el control de las ayudas, ninguna responsabilidad tuvieron las CCAA en el incumplimiento determinante de las correcciones financieras, las cuales traían causa exclusivamente de un comportamiento del Estado y, por tanto, debían ser asumidas por éste.

Mas el citado RD no contemplaba un supuesto como este. Ciertamente, el silencio de la norma podía haberlo salvado la propia Administración del Estado, asumiendo ella misma el importe de las correcciones. Tal proceder, aunque no estuviera expresamente previsto o autorizado en dicha normativa, hubiera podido considerarse conforme a Derecho y ajustado al principio de corresponsabilidad. Aunque, a decir verdad, teniendo en cuenta la literalidad de la formulación legal de este principio –y no su espíritu– tampoco parecía muy fundada esa solución (pues según el art. 7 LGSub las Administraciones públicas deben asumir las responsabilidades que se deriven de sus propias actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas con fondos comunitarios y en el caso que nos ocupa dichas actuaciones fueron autonómicas y, por tanto, según el tenor literal del precepto, de responsabilidad autonómica, por más que las correcciones financieras no tuvieran origen en las actuaciones de gestión y control propiamente dichas, sino en la falta de trasposición de directivas). Pero el Estado no asumió el importe de las correcciones, sino que lo repercutió sobre las CCAA, sirviéndose para ello del procedimiento para la determinación de responsabilidades regulado en el art. 13 RD 327/2003.

La tramitación de este procedimiento corresponde al FEGA y no es muy complejo: este organismo coordinador hace una propuesta motivada de imputación de la corrección aplicable, pudiendo el organismo pagador afectado realizar las alegaciones que considere oportunas en el plazo de un mes. Estudiadas las alegaciones que se hubieran presentado, el FEGA convoca al organismo pagador a una reunión bilateral con el fin de alcanzar algún acuerdo y se elabora, con o sin avenencia, una propuesta definitiva de imputación que se somete a consulta, no vinculante, de la Comisión Sectorial de Coordinación de Organismos Pagadores. Finalmente, a la vista del expediente, es el FEGA quien dicta la resolución definitiva, que será impugnabile en vía contencioso-administrativa, previo recurso de alzada ante el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Contra este procedimiento se han vertido algunas críticas. Algunas opiniones consideran que su acentuada unilateralidad no parece compatible con el carácter compartido de la responsabilidad que se dirime en él, siendo preferible que resolviera sobre la imputación un órgano de composición paritaria. Consideran, a estos efectos, que la intervención de la Comisión Sectorial antes citada aporta muy poco, pues sus informes no son vinculantes. Y piensan que, por este defecto de participación, las resoluciones de imputación están avocadas al litigio, de manera que dicho procedimiento, en lugar de prevenir la conflictividad interadministrativa, la favorece. Lo cual, además, puede conducir a situaciones procesales poco lógicas, como la paradoja de que el Estado sostenga en sede contencioso-administrativa la previa imputación de responsabilidad contra una Comunidad Autónoma y defienda en sede comunitaria (ante la Comisión o el Tribunal de Justicia) la inexistencia de un incumplimiento o la falta de responsabilidad finan-

ciera de España (y, por tanto, de la Comunidad Autónoma a la que internamente ya se la imputó).

Ciertamente, las soluciones negociadas o pactadas son siempre preferibles a las del conflicto y en este sentido las objeciones apuntadas pueden ser atendidas. Pero también debe tenerse presente que ante la Comunidad es el Estado quien responde y actúa como interlocutor, lo cual justifica que se le atribuyan funciones de coordinación entre las que no parece estar de más la facultad de resolver sobre la imputación de responsabilidades, máxime cuando el procedimiento previsto para ello garantiza la audiencia del organismo pagador afectado y la participación de todos los demás, siendo además preceptivo el informe de la Comisión Sectorial, y la resolución definitiva puede ser impugnada jurisdiccionalmente. A la vista de lo cual parecen menos graves las objeciones expuestas.

A mi modo de ver, los problemas surgidos en la aplicación de esta normativa no descansan tanto en el procedimiento de imputación (art. 13) cuanto en sus reglas (art. 12). Esto es, en la insuficiencia de los criterios de imputación (pues no contemplan todas las situaciones posibles) o en su incorrecta aplicación al caso concreto, pero en ambos casos la Comunidad Autónoma afectada tiene a su alcance la vía del recurso jurisdiccional para cuestionar la legalidad de la imputación de responsabilidad que se le hace (y aun la legalidad del RD 327/2003).

A estos efectos, a la hora de impugnar la imputación que hace a la Comunidad Autónoma, no parece relevante el dato de que el incumplimiento estatal tenga origen en la propia ley y no en una decisión administrativa. Pero sí puede adquirir relevancia, por el contrario, que los criterios de imputación (repercusión interna) de la responsabilidad comunitaria del Estado estén o no previstos en normas con rango de ley.

En efecto, el órgano jurisdiccional nacional debe limitarse a constatar el origen del incumplimiento que ha dado lugar a la responsabilidad comunitaria del Estado —ya previamente declarada por las instituciones europeas—, con el fin de determinar la responsabilidad entre los órganos nacionales y, establecida ésta, confirmar o anular la imputación hecha por la Administración del Estado. Pero puede suceder que ésta haya hecho la única imputación posible con arreglo a la legislación aplicable; que haya repercutido la responsabilidad sobre la Administración autonómica porque las disposiciones legales o reglamentarias no dejen otra alternativa. Y entonces la declaración de ilegalidad y la anulación de la decisión estatal podría dar algún reparo formal. Si las reglas de imputación están contenidas en meras disposiciones reglamentarias, el juez podría inaplicarlas sin más, dando preferencia a los principios legales sobre responsabilidad a que he aludido antes. Pero si son las propias leyes las que, por contemplar únicamente la imputación autonómica de la responsabilidad comunitaria del Estado, la determinan en todo caso, incluso cuando el incumplimiento comunitario no tiene origen autonómico, el control de la decisión estatal ya no estará sólo en manos del juez ordinario. En efecto, en este caso el juez ordinario tendrá que plantear ante la jurisdicción constitucional la eventual inconstitucionalidad (por omisión) de la legislación estatal que, por atribuir a la Comunidad Autónoma una responsabilidad económica que no le corresponde, podría estar vulnerando los principios constitucionales antes mencionados (lealtad institucional, autonomía presupues-

taria y financiera, delimitación constitucional de competencias...); juicio previo de constitucionalidad del que dependerá la anulación de la decisión estatal de repercutir sobre la Comunidad Autónoma las consecuencias económicas de la responsabilidad por un incumplimiento en el que no ha tenido ninguna participación.

Distinto puede ser el caso cuando los perjuicios padecidos por la Comunidad Autónoma no se producen en el escenario propio de los intercambios financieros. Por ejemplo, cuando la Administración regional que aplicó legislación básica del Estado contraria al ordenamiento comunitario ha tenido que responder patrimonialmente ante un particular por los daños que le causó a éste el incumplimiento de la normativa comunitaria. En esos casos, partiendo de los principios generales de la responsabilidad patrimonial (interadministrativa, en este caso) y asumido que la Administración regional no tiene el deber jurídico de soportar los perjuicios derivados de un incumplimiento estatal (antijuridicidad), ningún inconveniente parece existir para que aquélla se dirija en vía de regreso contra la Administración estatal.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA Y LAS TENDENCIAS ACTUALES EN SU EJERCICIO*

Juli Ponce Solé

Introducción

Como es sabido, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas señalan, de conformidad con el artículo 148.1.3º de la Constitución, que éstas tienen competencia exclusiva sobre vivienda. Como también es sabido, esta declaración no ha impedido que el nivel estatal despliegue actuaciones en torno a la vivienda, con base en distintos títulos competenciales.

El objetivo de las siguientes páginas es intentar ofrecer una visión general en torno la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre vivienda. Se trata de un tema de gran complejidad e interés y que permite conocer el funcionamiento real de diversas instituciones jurídicas, al ponerlas a prueba en un ámbito de incidencia directa en la calidad de vida de los ciudadanos. El análisis exige, pues, el manejo de categorías de gran abstracción, estudiando su aplicación *hic et nunc*. El reto no es fácil, por lo que los defectos en el resultado que puedan hallarse espero que sean, cuando menos, comprensibles, sobre todo teniendo en cuenta el intento de afrontarlo en este trabajo de la manera más concisa posible, respondiendo así a la amable invitación efectuada.

Se tratará también apuntar, sin ánimo de exhaustividad, algunas tendencias actuales destacables en el ejercicio de tales competencias, utilizando algunos ejemplos autonómicos. Nuestra experiencia nos demuestra que parece existir en este sector, en general, un cierto desconocimiento por cada Comunidad Autónoma del resto de las iniciativas autonómicas, algunas de ellas ciertamente interesantes. Aunque modestamente, este análisis quiere avanzar en la dirección de comparar algunas experiencias, desde una visión global. Comparación que nos parece necesaria y útil, puesto que puede contribuir a enriquecer el bagaje común y a facilitar el despliegue de políticas públicas y técnicas más eficaces en el servicio a los ciudadanos.

Asimismo, el trabajo plantea algunos elementos de reflexión globales sobre esta materia, los cuales pueden ser especialmente oportunos en un momento como el actual, en el que diversas Comunidades Autónomas y el propio Estado

*El presente estudio se enmarca en el proyecto de investigación «Derecho urbanístico y exclusión social: la lucha jurídica contra los ghettos urbanos» (ref BJU2003-09694-C02-02).

han anunciado su intención de aprobar nuevas iniciativas con incidencia en la vivienda.¹

La metodología que se utilizará en este trabajo será la siguiente. Después de haber realizado unas breves consideraciones sobre la dificultad actual de precisar con nitidez la materia vivienda frente a otras materias como el urbanismo o la ordenación del territorio, se pasará a identificar, dentro del modelo vigente, a los diferentes actores y a las diferentes actividades que se despliegan en torno a la vivienda.

Así, en primer lugar se abordará la regulación de las relaciones entre privados. En segundo lugar, consideraremos las diferentes formas de *intervención pública* en torno a la vivienda, siguiendo la tradicional distinción en el ámbito del Derecho Público español, entre las que destaca la actividad de fomento, precisamente la que ha concentrado la atención de la escasa jurisprudencia constitucional, vinculada a la tradicional figura de la vivienda protegida.

El estudio terminará con el planteamiento de un posible cambio de modelo con respecto a la actividad de fomento en torno en la vivienda, desplegada hasta el momento mediante los Planes de Vivienda estatales, cambio de modelo que podría pasar por un entendimiento diferente de la financiación de dicha intervención y, en definitiva, de la financiación autonómica en general.

El análisis que se desplegará aquí, como ya apuntábamos, se realiza en un momento en que la histórica ausencia de intervención pública decidida en materia de vivienda asequible, con una dedicación del PIB a este tema muy inferior a la media europea, parece estar dejando paso a un creciente interés ciudadano, político y administrativo sobre el tema.² El tradicional *liberalismo*, en palabras de la doctrina especializada, en este campo, en el que se ha dejado en manos del mercado la provisión de viviendas asequibles para la población, está siendo sustituido por un cambio en la intensidad y en el tipo de intervención pública, como iremos analizando.³ Si se ha señalado que la falta de interés en esta cuestión de las clases media-alta y alta y la existencia de potentes *lobbies* formados por operadores inmobiliarios y financieros pueden explicar esa histórica apatía respecto a

1. Sobre la actuación estatal en relación con la vivienda véase la conferencia pronunciada por el profesor Marcos VAQUER, a la sazón Director General de Urbanismo y Política del Suelo del Ministerio de la Vivienda, en el marco de la *Jornada sobre los nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda y urbanismo*, organizada por el Instituto de Derecho Público y la Generalitat de Catalunya, la cual tuvo lugar en Barcelona el 21 de octubre de 2004. Esta conferencia y el resto de intervenciones en dicha jornada serán objeto de publicación próximamente en la revista *Cuadernos de Derecho Local*.

2. Pueden confrontarse datos comparativos de España en relación con otros países europeos en TRILLA, C., *La política de vivienda en una perspectiva comparada*, Fundación La Caixa 2001.

3. Un análisis histórico de la política pública de vivienda puede hallarse, por ejemplo, en *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Universidad de Granada, 2002. La referencia al liberalismo en materia de vivienda puede encontrarse en Trilla, C., «L'estat del benestar i la família. L'habitatge per als joves», en Navarro, V., (Coord.), *L'estat del benestar a Catalunya*, Diputació de Barcelona, 2003, pp 263 y ss.

la vivienda asequible en España, e incluso la negación directa de la existencia de problema alguno al respecto, también diversos fenómenos sociales y económicos pueden hacer que la vivienda, a medio plazo, deje finalmente de ser uno de los flancos más débiles del Estado social en España.⁴

Así, por ejemplo, la extensión del problema de la vivienda asequible a los hijos de la clase media y la constatación del incremento de los barrios en dificultad son realidades que pueden acabar imponiéndose.⁵ En este sentido, la creciente segregación urbana –ligada a fenómenos tales como el alto precio de la vivienda libre, la dispersión de la construcción sobre el territorio y las alteraciones en el modelo urbano tradicional, la debilidad de la intervención pública y la creciente inmigración extracomunitaria– y el peligro correlativo de surgimiento de nuevos y más problemáticos guetos urbanos pueden llegar a comprometer la propia cohesión social y parece que pueden estar empezando a hacer reaccionar a los legisladores.⁶ Desde el clásico entendimiento de la ciudad como un *sistema*, fenómenos como los aludidos no afectan sólo a sectores marginales de la población, sino que pueden llegar a comprometer la paz social y, en consecuencia, la vida de todo el mundo, en cualquier parte del tejido urbano.⁷

Utilizando la frase de un experto francés en el tema, podríamos decir que el futuro de la sociedad española se puede jugar en algunos barrios que «van mal».⁸

4. BOSCH i MEDA, J. i GIBAJA i ESTEBAN, O., *L'habitatge a Catalunya en l'àmbit local: diagnosi, propostes i solucions a un problema creixent*, F. Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004, pp. 64 y 148.

5. Es de gran interés la consulta del Informe elaborado a instancias del Ministerio de Fomento en 2000 titulado *La desigualdad urbana en España*. Puede consultarse el texto de forma gratuita en: <http://habitataq.upm.es/ue/>. (Última consulta efectuada: 3 de febrero de 2005).

6. En el caso del Congreso de los Diputados, véase el Diario de Sesiones núm. 170 de 12 de junio de 2002, pp. 8558 y ss. El Pleno de la Cámara rechazó la moción consecuencia de la interpelación, la cual pretendía instar al gobierno estatal a la elaboración de un informe, de acuerdo con las CC. AA., que había que presentar en las Cortes, en el que se localizasen y describiesen los focos más graves de exclusión social en las ciudades españolas, así como se evaluase la eficacia de las políticas públicas desarrolladas entorno a esta cuestión.

7. Sobre la ciudad como un sistema, véase el clásico trabajo de JACOBS, J., *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Madrid, 1967 (edición original en inglés de 1961), pp. 449 y ss.

8. La frase original es la siguiente: «(...) *l'avenir de la société française se joue, pour une part non négligeable, dans mille quartiers qui vont mal*». Corresponde a la obra de SUEUR titulada *Changer la Ville*, Editions Odile Jacob, 1999, París, concretamente página 25. Se trata de un libro que trae causa del informe elaborado por el autor (alcalde, presidente de la Asociación de Alcaldes de las grandes ciudades de Francia y secretario de Estado para las colectividades locales entre 1991 y 1993) a petición de Martín AUBRY, con el aval del Primer Ministro francés. Dicho informe se tituló *Demain, la ville*, y fue entregado en 1998, participando en su elaboración un equipo de 26 personas. Puede consultarse su texto completo de forma gratuita en: http://www.jpsueur.com/home.php?num_niv_1=1&num_niv_2=8&num_niv_3=38&num_niv_4=104&num_niv_5= (última consulta efectuada: 3 de febrero de 2005).

En este sentido, marcando lo que parece ser una reciente tendencia, diversas leyes autonómicas están enfatizando la relación de la vivienda con la cohesión social y el equilibrio territorial y su utilidad como instrumento de lucha contra la exclusión social y la pobreza, como señala ahora el art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (y el art. II.94.3 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa). Así, son destacables, por ejemplo, la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial o la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda. La primera establece una serie de medidas de fomento específicas para espacios urbanos problemáticos, mientras que la segunda reconoce explícitamente la conexión entre vivienda, sostenibilidad social e inclusión social, haciendo alusión a las necesidades específicas de colectivos tales como los inmigrantes.⁹

La materia vivienda: sus relaciones con el urbanismo y la ordenación del territorio y el concepto de hábitat.

Entrando ya en el análisis del modelo vigente, la primera cuestión que hay que tener en cuenta es la delimitación de la materia vivienda, especialmente con respecto a otras materias también aludidas en el art. 148.1.3º CE y en los distintos Estatutos de Autonomía, es decir, el urbanismo y la ordenación del territorio.

Con respecto a las relaciones entre *urbanismo y vivienda*, es muy reveladora la STC 61/1997, de 20 de marzo, que permite entender con claridad las estrechas conexiones entre urbanismo y vivienda.¹⁰ El primero se ocuparía del uso del

9. Véanse los arts.1, 39, 59 y 61. Sobre las cuestiones aludidas en el texto puede consultarse PONCE SOLÉ, J., *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP-Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 2002.

10. FJ 6: «... el urbanismo...alude a una disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, (...), se traduce en la «ordenación urbanística» como objeto normativo de las leyes urbanísticas...Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades...tales como las referidas en el planeamiento, la gestión o la ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultadas dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

[El contenido del urbanismo sería] la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y en cuyo servicio se disponen de las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos ...

... si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo 1º); una serie de importantes principios rectores de la política... urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo 1º); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE párrafo 2º).»

suelo en general, y, por tanto, allí donde se haya clasificado suelo como urbanizable o urbano (y, en casos excepcionales, también en suelo no urbanizable) la existencia de suelo calificado como residencial permitirá la construcción de viviendas. Por su parte, la materia vivienda se referirá solo a un uso posible del suelo, a una única función urbanística, de entre la panoplia de las consideradas por el urbanismo (industria, comercio, equipamientos...). Esta parece ser una primera distinción útil entre ambas materias.

Sin embargo, la existencia y condiciones de las viviendas (entendidas no sólo como productos industriales) y su relación con otras funciones urbanas, hace posible y condiciona toda una serie de derechos constitucionales, entre ellos, por supuesto, el derecho del art. 47 CE, pero no únicamente. El entendimiento de la vivienda no sólo como el mero soporte físico habitacional sino también como el medio ambiente urbano en el que éste se inserta supone reconocer la posible afectación de derechos tales como la salud, la intimidad, el medio ambiente, etc.¹¹

Para dar cuenta de este sentido amplio de vivienda, la doctrina francesa y el propio Derecho francés utilizan el concepto de *habitat*, que «*correspond au logement dans son environnement urbain et social*». ¹² De igual modo, la propia legislación francesa alude a la existencia de un *droit à la ville*, derecho a la ciudad que es también reconocido por la reciente Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de 2000, suscrita por diversas ciudades españolas, en la que se indica en su art. 1 que la ciudad «es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad». ¹³

Las profundas relaciones entre urbanismo y vivienda están siendo reconocidas paulatinamente por la legislación autonómica en España. Ésta ha recogido diversos principios y directrices de actuación pública que ligan la vivienda con su entorno. ¹⁴ Los legisladores autonómicos han impulsado también mecanismos técnicos de integración equilibrada de la vivienda asequible en el medio ambiente urbano, favoreciendo la diversidad urbana, como mecanismo de lucha contra la segregación y la exclusión. ¹⁵ Es el caso destacado de la previsión legal de reservas

11. Véase al respecto el clásico trabajo de BASSOLS COMA, M., «Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», *RDU*, 85, 1983, pp. 167 y ss.

12. DESCHAMPS, E., *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998, página 23. Así, *Loi Urbanisme et Habitat*, de 2 de julio de 2003.

13. En relación con la legislación francesa, véase la Ley nº 91-662 de 13 de julio, d'orientation pour la ville. El texto de la Carta Europea de Salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad es consultable, por ejemplo, en: <http://www.bcn.es/ciutatsdretshumans/esp/cart1.htm>

14. Véanse por ejemplo los arts. 6 y ss. de la Ley catalana 24/1991, de 29 de noviembre, o el art. 3 de la Ley gallega 4/2003, de 29 de julio de vivienda.

15. En relación con la diversidad de tipologías de viviendas y de usos urbanísticos como instrumento de mezcla social y de lucha contra la segregación y la exclusión, pueden consultarse las experiencias de Holanda, EEUU, Inglaterra o Francia: UTTERMARK, J., «Social Mixing» and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: the Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited», *Urban Studies*, Vol. 40, núm. 3, 2003, pp. 531-

obligatorias de suelo para vivienda protegida a incluir en el planeamiento urbanístico, técnica ya común en numerosas legislaciones urbanísticas autonómicas.¹⁶

Otras instituciones jurídicas que articulan la relación entre urbanismo y vivienda se encuentran en el ámbito competencial estatal, de acuerdo con la jurisprudencia del TC. Efectivamente, la STC 61/1997, de 20 de marzo ha establecido la conocida doctrina del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad estatal de incidir en el urbanismo a través de los títulos competenciales contemplados en el art. 149.1 CE, apartados 1,8,13,18 y 23. Algunas de las regulaciones estatales, pues, inciden en la vivienda y suponen, por tanto, una primera puerta de acceso estatal a esta materia. Es el caso, por ejemplo, del deber legal de conservación de las viviendas (art. 19 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril), de los patrimonios municipales de suelo, que tanta importancia tienen en relación con la vivienda protegida (arts. 276 y 280 del Real Decreto Legislativo estatal 1/1992, de 26 de junio), del derecho de superficie (arts. 287, 288, 289 del mismo Real Decreto) o de las valoraciones (arts. 23 y ss. de la Ley 6/1998, de 13 de abril).

De igual manera, en segundo lugar, a pesar de que la vivienda (y el urbanismo) pueda intentar ser delimitada respecto de la ordenación del territorio,¹⁷ lo cierto es que la ordenación supramunicipal del uso del suelo, también del suelo calificado como residencial, tiene conexiones intensas con la vivienda.¹⁸ En

549, IHLANFELDT, K.R. & SCAFIDI, B.P., «The Neighbourhood Contact Hypothesis: Evidence from the Multicity Study of Urban Inequality», *Urban Studies*, Vold. 39, Núm. 4, 2002, pp. 619-641, BURTON, E., «The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis», *Urban Studies*, Vol. 37, núm. 11, 2000, 1969-2001, HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DESFAVORISÉES, *8e Rapport* «Vers un droit au logement opposable», octubre 2002.

16. Un análisis comparativo entre las diversas CC.AA. puede hallarse en PONCE SOLÉ, J., «Solidaridad, cohesión social y Derecho Público: a propósito de las reservas legales de vivienda social como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible», en AA.VV., *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Colección Pensando lo Local en un Nuevo Siglo, Fundació C. Pi i Sunyer, CEMCI y UIM, obra a punto de ser publicada en el momento de escribir estas líneas.

17. Sobre estos intentos en la jurisprudencia del TC, vid., por ejemplo PONCE SOLÉ, J., *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas-Escuela de Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1996, pp. 111 y ss.

18. Sobre estas conexiones específicas, por ejemplo, PONCE SOLÉ, J., «Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda: en especial, el caso catalán», en FONT LLOBET, T. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local- IDP, 2004, pp. 307 y ss. Téngase en cuenta también el FJ 16 de la STC 61/1997: «Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial».

este sentido, alguna legislación autonómica las establece de modo explícito, como es el caso de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, de vivienda, cuyos arts. 26 y ss. y 73 y ss. aluden a los Planes Insulares de Ordenación y a los Planes de Vivienda como instrumentos de ordenación supramunicipal de la vivienda, pudiendo establecer tanto los municipios de preferente localización de viviendas protegidas como porcentajes de vivienda a ejecutarse en municipios que no tengan tal carácter.

En cualquier caso, y a los efectos del presente análisis, me concentraré en la todavía tradicional y restringida definición de vivienda contenida en la legislación autonómica. Es el caso, por ejemplo de la vigente Ley catalana 24/1991, de 29 de noviembre, de vivienda, el art. 2 de la cual define la vivienda como *«toda construcción fija destinada a ser residencia de personas físicas, o utilizada como tal, con independencia que se desarrollen otros usos. Los elementos complementarios de la construcción forman parte de la vivienda.»*¹⁹

Tipos de intervención pública y distribución de funciones sobre la materia vivienda

En primer lugar, la vivienda, entendida en la manera restringida expuesta, es un sector de producción industrial, muy importante en España, como es sabido, el cual produce unos bienes, las viviendas, que entran en el tráfico jurídico como bienes puramente privados cuando se trata de la llamada vivienda «libre».

Ahora bien, su consideración de bien privado y la existencia de relaciones puramente jurídico-privadas a su alrededor (compra, venta, alquiler...), no excluyen, naturalmente, la regulación jurídica de sus efectos. Juegan aquí los arts. 149.1.6 y 149.1.8 CE, que dan lugar, por ejemplo, a la elaboración de la normativa estatal sobre alquileres (así, la ley 29/1994, de 24 de noviembre, *de Arrendamientos Urbanos*), propiedad (ley 49/1960, de 21 de julio, *sobre Propiedad Horizontal*), o aspectos de la construcción (ley 38/1999, de 5 de noviembre, *de Ordenación de la Edificación*, Disposición Final Primera, letra a, en relación, por ejemplo, con el art. 6 referido a la recepción de la obra). Ésta es, en consecuencia, una segunda puerta de entrada del legislador estatal a la vivienda.

Ahora bien, las viviendas no son sólo bienes privados. Son también bienes que inciden, directa o indirectamente, en derechos constitucionales. La necesidad de proteger los intereses generales y de hacer efectivos estos derechos constituciona-

19. Definiciones más o menos parecidas pueden hallarse en otras normas autonómicas. Véase sin embargo, por ejemplo, el art. 2 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda, con una definición más completa y que incluye una referencia al medio ambiente urbano en el que se inserta la vivienda:

«Se entiende por vivienda toda edificación habitable, destinada a residencia de personas físicas, y que reúna los requisitos básicos de calidad de la edificación, *entorno y ubicación* conforme a la legislación aplicable, y que sea apta para la obtención de la licencia municipal de ocupación o, en el caso de viviendas protegidas o rehabilitadas de protección pública, la cédula de calificación definitiva.»

les justifica la intervención administrativa, ante los *fallos del mercado*. Esta intervención, sin embargo, se desarrolla de diversas maneras, con un grado de incidencia diferente sobre los privados y, como intentaremos exponer, con un régimen competencial que se modula dependiendo del tipo de intervención pública.

La exposición se basará, pues, en la tradicional distinción entre actividad administrativa de policía o de limitación, actividad administrativa de fomento y actividad administrativa de prestación o servicio público (y/o iniciativa económica, dependiendo de la interpretación que se haga del papel de la actividad administrativa en este campo), plasmada, por ejemplo, en las promociones públicas de vivienda.

La actividad de limitación en relación con la vivienda

En primer lugar, la intervención pública sobre la vivienda puede buscar proteger el interés general mediante el establecimiento de limitaciones y condiciones en el ejercicio de la actividad privada. Aquí la materia vivienda conecta con otras diversas materias contenidas en la CE y en los Estatutos de Autonomía: industria (149.1.13 CE), sanidad (149.1.16), comunicaciones (149.1.21), medio ambiente (149.1.23, en relación concretamente a la sostenibilidad en relación con las viviendas), energía (149.1.25), seguros (149.1.11) o titulaciones profesionales (art. 149.1.30). Casi todas estas materias, y las correspondientes funciones estatales sobre las mismas, han sido aludidas en la Disposición Final Primera de la ya mencionada ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, como fundamento constitucional para la aprobación de dicha ley.²⁰ También la ley estatal General de Sanidad de 25 de abril de 1986 se refiere en la vivienda (artes. 18.6, 19 letra y o 42.3 letra c).²¹

De igual manera, es importante tener en cuenta el relevante papel de la intervención pública con el fin de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios, de conformidad con el art. 51.3 CE y para velar por el correcto funcionamiento del mercado inmobiliario (teniendo en cuenta también la materia comercio interior). Éstos son ámbitos en los que las competencias autonómicas pueden ser relevantes y cuyo ejercicio ha de posibilitar una regulación administrativa adecuada de las relaciones entre privados, en defensa del consumidor en el ámbito de la vivienda, como el Tribunal Constitucional ha reconocido con carácter general, aceptando, incluso, la exigencia autonómica de inscripción en determinados registros administrativos para el desarrollo de actividades comerciales.²²

20. De igual manera, la Disposición Final Segunda autoriza en el Gobierno por la aprobación de un Código Técnico de la Edificación, con el fin de establecer las exigencias que tienen que reunir los edificios de acuerdo con el arte. 3, aplicándose hasta su aprobación las Normas Básicas de Edificación (NBE) que regulan las condiciones técnicas de los edificios aludidas a la misma Disposición Final Segunda.

21. Sobre todos estos aspectos es de interés BASSOLS COMA, M., «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística», *Ciudad y Territorio* 80-2/1989, pp. 21 y ss

22. Ténganse en cuenta las SSTC números 88/1986, 15/1989, 225/1993 y 284/1993.

En este tipo de actividad tienen especial importancia las autorizaciones administrativas (licencia de edificación, licencia de primera ocupación) y la denominada tradicionalmente cédula de habitabilidad, como control administrativo sobre la aptitud de una vivienda para ser destinada a residencia humana desde la perspectiva de su habitabilidad, actuando como garantía del derecho a la salud. Todas estas técnicas se hallan en manos autonómicas en virtud de la competencia sobre vivienda, si bien su posible relación con el urbanismo y los títulos competenciales estatales no puede ser olvidada.²³

La actividad de fomento y la vivienda

En segundo lugar, la intervención pública se puede producir intentando incentivar determinadas conductas privadas. Esta promoción de ciertos comportamientos de los privados se puede hacer de diversas maneras. Así, en el ámbito de la vivienda una manera de hacerlo es mediante la *política fiscal*, que tanta importancia ha tenido hasta el momento en España en este sector, la cual queda esencialmente en manos estatales. Tenemos aquí, por tanto, una tercera vía de incidencia estatal sobre la vivienda.

La otra manera tradicional de fomentar determinadas conductas privadas en torno a la vivienda a España ha sido la llamada *vivienda protegida*.

La actividad de fomento en el ámbito de la vivienda protegida se despliega mediante préstamos calificados y otorgamiento de ayudas económicas directas, que comprenden tanto la subsidiación del crédito como las propias subvenciones al promotor o a los adquirentes de estas viviendas. En esta actividad de fomento toman parte tanto las CCAA como el Estado, a pesar de éste no tenga competencia alguna en la materia vivienda. La razón de esta intervención estatal, radica, como es sabido, en la interpretación efectuada por la STC 152/1988 (continuada por la STC 59/1995, de 17 de marzo) que es el fallo constitucional esencial en este punto.²⁴

Efectivamente, como es sabido, la STC de 1988 señaló que, dada la relevancia de la vivienda para la economía –y a pesar de que les corresponda a las Comunidades Autónomas el desarrollo de «una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo

23. Es el caso de la licencia de edificación, que como licencia urbanística se incluye bajo el radio de acción del art. 149.1.1 CE, de acuerdo con el FJ 34, letra a, de la ya citada STC 61/1997.

24. En referencia a esta doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito de la vivienda, se pueden consultar los siguientes trabajos, BELTRAN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda*, Lex Nova, Valladolid, 2000, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y Vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000, y *Régimen Jurídico de la Protección en la Promoción y Adquisición de Viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2000, y MUÑOZ CASTILLO, J., *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*, Colex, 2000, y *Constitución y Vivienda*, CEPC, Madrid, 2003.

de aquella política» (FJ 2)– las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito «limitan» esta competencia autonómica (arts. 149. 1. 13 y 11 CE).

En consecuencia, la STC de 1988 distingue cuatro aspectos inherentes a las competencias estatales en el ámbito del fomento con incidencia sobre la vivienda: a) La definición de las actuaciones protegibles; b) la regulación esencial de las formulas de financiación adoptadas (créditos calificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); c) el nivel de protección; d) la aportación de recursos estatales (FJ 4). Todo eso, sin embargo:

«no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar como un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.»

Esta doctrina del Tribunal Constitucional se ve reflejada hoy en día en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, modificado por los Reales Decretos 1042/2003, de 1 de agosto, y 1721/2004, de 23 de julio²⁵ y con diversos aspectos concretados por diferentes Órdenes ministeriales.²⁶ Esta normativa estatal es desarrollada por cada Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias.²⁷

25. Por el primero se crea el grupo O de municipios singulares, en los que el precio máximo de venta de las viviendas sometidas al Real Decreto puede ser incrementados hasta un 80% si se trata de viviendas libres adquiridas en segunda o posterior transmisión. El segundo Real Decreto impulsa diversas medidas (por ejemplo, aumenta hasta un 90% el diferencial de precios máximos en municipios singulares del grupo O al que nos referíamos), entre las que destacan el intento de potenciación del alquiler, previendo, por ejemplo, determinadas subvenciones a propietarios ligadas a la rehabilitación para la posterior cesión en arrendamiento (art. 35.2 letra c ahora del Real Decreto de 2002) y nuevas medidas conectadas a subvenciones para alquiler de inquilinos «preferentemente jóvenes de edad no superior a 35 años» con un determinado límite de ingresos familiares, de rentas a satisfacer y de características de la vivienda.

26. Sin embargo, se debe tener en cuenta también el Real Decreto-Ley estatal 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial y el Decreto 3148/1978, referido al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial.

27. Así, por ejemplo, véase el Decreto catalán 45/2004 de 14 de diciembre.

Este Real Decreto estatal define las actuaciones protegibles (art. 1) así como la forma de protección (art. 2) y el nivel de protección. Sin embargo, prevé la instrumentación financiera e institucional del Plan, mediante la figura de los convenios con las Comunidades Autónomas y de los convenios con las entidades de crédito (artes. 42 y ss.). En el primer caso, estos convenios territorializan el dinero que el Estado dedicará a las ayudas directas (subsidiación de préstamos, subvenciones y ayudas directas en la entrada). En el segundo caso, el Estado firma convenios con las Entidades de crédito a fin de que éstas concedan préstamos calificados.

Dentro de este complejo marco, es, pues, el Estado quien aporta recursos financieros que distribuye entre las CCAA mediante la figura de los convenios con éstas (art. 43) y es también quien firma los convenios con las entidades de crédito, para la concesión de los préstamos calificados y quien efectúa los pagos a éstas. En relación con este modelo, puede señalarse que la STC de 1988 lo encontró acorde con la distribución competencial mencionada (FJ5). A pesar de eso, cabe destacar que no se entiende bien la razón por la que el Estado se puede reservar la posibilidad de hacer uso de una serie de recursos no territorializados (art. 42.2). Es también discutible (aunque el TC lo aceptara en el año 1988²⁸) el hecho que sea el Estado quien firme los convenios con las entidades de crédito, ya que se podría preservar igualmente el objetivo de no exceder la cantidad global de los fondos estatales destinados al sector determinando la cantidad máxima por Comunidad Autónoma.²⁹ Finalmente, no se entiende tampoco la razón por la que el Estado tenga que abonar a las entidades de crédito las cantidades dedicadas a subsidiar los créditos calificados. La STC de 1988 consideró que (FJ 5):

«Por último, en cuanto al pago de los subsidios a los créditos concedidos por las entidades financieras para financiar las actuaciones protegibles en materia de vivienda, si bien no es el único sistema constitucionalmente posible, no puede entenderse que invada las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquél en virtud del cual es un organismo centralizado el que tiene la facultad de liquidar tales subsidios»

Pues bien, creemos que no sólo no es el único sistema constitucionalmente posible, sino que hay otra alternativa más respetuosa con las competencias auto-

28. FJ 5: *«En lo que toca a la competencia para suscribir los convenios de financiación de las actuaciones protegibles en materia de viviendas, debemos recordar ahora lo que señalábamos en la STC 95/1986, en relación con los créditos destinados a la financiación de viviendas rurales. Dado que dichos préstamos pueden ser concedidos por diferentes entidades financieras, tanto públicas como privadas, resulta constitucionalmente legítimo residenciar en un solo órgano estatal la facultad de formalizar los convenios, en virtud de las competencias de coordinación que en el Estado reconoce el art. 149.1.13, con el objeto de garantizar que los topes máximos que puedan fijarse por el Gobierno para esta línea de créditos sean efectivamente respetados, así como para asegurar una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional»*

29. Véase sin embargo, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y Vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000, pág. 160, quien considera que tiene que ser competencia estatal esta firma, dado que entiende que esta actividad no tiene un contenido ejecutivo, sino que sería una competencia *anexa* a la competencia estatal de ordenación del crédito

nómicas en materia de vivienda: que sean las propias CCAA quienes abonen las cantidades a las entidades de crédito.³⁰

En este modelo, queda en manos autonómicas el desarrollo de las bases estatales, añadiendo requisitos y, en su caso, financiaciones complementarias. En este punto, es de gran interés la posibilidad autonómica de crear *figuras de vivienda de protección autonómica*, como alternativa a la vivienda de protección oficial, que también son susceptibles de recibir financiación estatal, siempre y cuando su superficie útil no exceda de los 90 m² (120 si se trata de familia numerosa, art. 3 Real Decreto 1/2002).

Por supuesto, queda también en manos autonómicas el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, respetando las bases estatales, estableciendo las regulaciones propias que crean convenientes (como nuevas figuras propias de vivienda protegida diferentes de las estatales; véase, por ejemplo, el art. 2 de la Ley madrileña 6/1997, de 8 de enero) y fomentando las actuaciones vinculadas a éstas con fondos exclusivamente propios.

En este sentido, existen ya diversos ejemplos de normas autonómicas que desarrollan modelos originales referidos a diversos aspectos de la vivienda en general y de la protegida en particular. Es el caso, por ejemplo, de la Ley aragonesa 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, que, entre otras medidas, además de definir una tipología propia de viviendas protegidas crea el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida, que se constituye como el mecanismo a través del cual se controla la verificación de la concurrencia de los requisitos para la adjudicación de éstas y se trata de evitar el fraude en su transmisión (arts. 20 y ss). Un segundo ejemplo lo constituye la Ley foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda, la cual regula el procedimiento de adjudicación de las viviendas, instrumentando determinadas *acciones positivas* a favor de algunos colectivos, mediante el establecimiento de ciertas reservas, y establece legalmente el concepto de vivienda desocupada (arts.18 y ss. y art. 42).

Finalmente, también está en manos autonómicas la ejecución de las políticas públicas de fomento, mediante, entre otras actuaciones, las calificaciones provisionales y definitivas que son las que abren la puerta a recibir la financiación estatal en el caso de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

De todo el conjunto expuesto, se pueden destacar algunos aspectos. En primer lugar, que con respecto al *elemento formal* de las bases estatales se tiene que subrayar la inexistencia de norma estatal con rango legal estableciéndolas (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 6). Es este un problema tradicional de las disposiciones en materia de vivienda, que han sido siempre dispersas, inconexas y, además, recogidas en normas reglamentarias. Quizás sería el momento, desde las perspectivas competencial, de la reserva de ley (teniendo en cuenta, como se expuso la relación entre vivienda y ciertos derechos fundamentales), de la seguridad jurídica y de la «visibilidad» del derecho de la vivienda, de hacer entrar a la Ley en este ámbito, teniendo en cuenta además las previsiones recogidas al arte. 131 CE que podrían

30. Coincidimos en este punto con IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y...*, op.cit., pág. 177.

encajar perfectamente en este campo.³¹ Debe tenerse en cuenta que el repetidamente mencionado Real Decreto 1/2002, de 11 de enero sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 tiene un total de 45 artículos y diversas Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatorias y Finales. Es decir, se trata de una regulación extensa, con contenidos no siempre especialmente técnicos o detallados (la cual además es completada por convenios posteriores con las CCAA y las entidades bancarias, como hemos dicho) y que, en una parte al menos, podría encontrar acomodo en una norma de rango legal: en aquella parte que establezca la arquitectura básica del modelo que subsiste a los distintos planes que se aprueban y que puede, además, incorporar, como luego se argumentará, aspectos distintos del puro fomento.

En cuanto al *elemento material de las bases estatales*, la STC de 1988 fue dictada en un momento en el que el concepto de bases estatales era amplio, especialmente en relación con el desarrollo de la actividad de fomento por parte del nivel estatal. La consignación de subvenciones de fomento en los presupuestos generales en relación en la vivienda tiene que ser ahora respetuosa con la doctrina establecida por la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, concretamente letra b, por lo que el Estado puede especificar «*su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación*». Naturalmente, cabe plantear el debate sobre si las bases estatales, incluidas hoy en día principalmente en el Real Decreto 1/2002 mencionado, respetarían o no estos límites.

Actividad de prestación o servicio público y vivienda

Finalmente, la Administración puede intervenir directamente en el mercado de la vivienda, por ejemplo construyendo, adquiriendo o rehabilitando viviendas

31. Artículo 131 CE:

«1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley».

El Tribunal Constitucional ha señalado que en el caso de planificaciones sectoriales, la observancia del art. 131 CE no es necesaria (STC 29/1986, de 20 de febrero), pero, naturalmente, no es imposible (así, STC 76/1983, de 5 de agosto) y, teniendo en cuenta todo lo que se expone en el texto, quizás sería más que conveniente.

32. Al respecto, puede consultarse CASTILLO BLANCO, F. A., «La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas» en *RDUyMA*, abril-mayo 1999, pp. 49 y ss., y PAREJA, M., PONCE, J.,

asequibles. Actividad que puede ser considerada como de servicio público.³² Como hace ya más de veinte años sostuvo BASSOLS COMA, si bien desde una perspectiva más global, «la orientación social que impone el artículo 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma a dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda».³³

Se trata éste de un ámbito material de la exclusiva competencia autonómica. Debe notarse que la sentencia del TC de 1988 mencionada se concentró en el fomento público de la promoción privada, no en la promoción pública, por lo que se podría entender que ésta quedaría al margen de las competencias estatales derivadas de los artículos 149.1, apartados 11 y 13.³⁴ Por otra parte, hay que tener presente que el Real Decreto 1/2002 hace referencia a la promoción pública en sus arts. 1 y 22 y que la STC 59/1995, de 17 de marzo, entendió que el fomento estatal referido a viviendas de promoción pública estaba cubierto por el art. 149.1.13 CE.³⁵ IGLESIAS GONZÁLEZ hace notar, en cambio, que, en su opinión, esta regulación estatal no puede encajar al art. 149.1.13 CE.³⁶

Por lo tanto, siguiendo este último razonamiento, caso de entenderse que este precepto, es decir el art. 149.1.13 CE, no puede dar cobertura a esta intervención estatal, se tendría que obtener como conclusión la inadecuación de la solución dada por la STC de 1995 y la posible inconstitucionalidad de las referencias del Real Decreto 1/2002 al condicionar concretamente tales ayudas.³⁷

GARCÍA, L., *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, F. Pi i Sunyer, 2004, pp. 118 y ss. Ténganse especialmente en cuenta aquéllas intervenciones públicas dirigidas a la creación de alojamientos a caballo entre la vivienda individual y la residencia colectiva. Así, por ejemplo, véase el art. 1.2 del Real Decreto estatal de 2002, antes aludido. El art. 34 de la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, modificada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, por ejemplo, establece la posibilidad de que el planeamiento urbanístico prevea como sistemas urbanísticos reservas de terrenos para viviendas dotacionales públicas dirigidas a satisfacer las necesidades temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia y emancipación.

33. BASSOLS COMA, M., « Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978, *RDU*, 85, 1983, pp. 32.

34. Discute esta interpretación, destacando que la promoción pública de viviendas también encajaría dentro de las bases estatales derivadas del art. 149.1.13 CE, BELTRAN DE FELIPE, M., *La intervención...*, *op.cit.*, pág. 66

35. Se trataba de un convenio entre el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona y el MOPU para la rehabilitación de viviendas de promoción pública. La STC acaba reconociendo la competencia de la Generalitat de Catalunya para gestionar los fondos estatales, aunque aceptando la posible intervención estatal gracias al art. 149.1.13 CE

36. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y...*, *op.cit.*, p. 375., «puesto que ni se pretende directamente con estas ayudas incidir en el sector económico de la construcción de viviendas, ni indirectamente se conseguiría este eventual objetivo», pero si podría encontrar fundamento, a su juicio en el art. 149.1.1 CE.

37. Otra cosa diferente es que, de acuerdo con la doctrina de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, letra a, el Estado, a pesar de no tener competencia sobre esta materia puede

¿Un replanteamiento global del sistema?

Por último, para finalizar este estudio en relación con la ya expuesta actividad de fomento creemos pertinente plantear si hoy en día tiene sentido que estén en manos estatales los fondos dedicados a la financiación de la protección pública de la vivienda. IGLESIAS GONZÁLEZ es especialmente incisivo al respecto, señalando que en el cómputo de los servicios traspasados en materia de vivienda no se integraron las cantidades que realmente dedicaba la Administración Estatal a la protección pública en la vivienda, singularmente a la protección y a la promoción y adquisición de viviendas. Estas cantidades permanecieron en manos estatales y su reparto se ha ido articulando mediante las normas que han ido aprobando los Planes de Vivienda. Eso explicaría que en aquellas CCAA con un régimen de financiación singular (País Vasco y Navarra) no se hayan celebrado convenios con el Estado y las mismas hayan quedado, voluntariamente, al margen de los Planes de Vivienda, al disponer de fondos propios para hacer las políticas públicas propias.

Por ello este autor sugiere un cambio global de modelo, que pasaría por la transferencia incondicionada de los fondos estatales a todas las CCAA, pues ellas son quien tienen la competencia en materia de vivienda, con una redefinición de la fórmula del coste efectivo, sin que eso tenga que impedir el establecimiento de una regulación básica estatal referida a las líneas principales y a los criterios globales de ordenación del sector en desarrollo de los títulos competenciales ya aludidos.³⁸

El papel del Estado en relación con la vivienda

Toda la explicación anterior lleva a apreciar la extraordinaria complejidad del modelo existente y la dificultad de aislar ámbitos exclusivos y excluyentes en manos de las CCAA, en un sector en el que, como hemos visto, la interrelación entre niveles de poder (incluyendo el local, del cual aquí, por razones del objeto del análisis, no nos hemos ocupado) es evidente y la necesidad de fórmulas de colaboración también.

Pero aunque sea difícil hallar específicos subámbitos materiales en que la competencia autonómica en vivienda sea realmente exclusiva, en el sentido de excluyente de la actuación estatal, esta tarea no es, no puede ser, imposible. Es más, es necesaria, porque el punto de partida imprescindible es, como sabemos, *que el*

«desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios en esas materias o sectores. Pero de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado»

38. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y...*, op.cit., pp. 323 y ss

Estado no tiene competencia directa en materia de vivienda y que ésta corresponde a las CCAA.

Este punto de partida, en la práctica, se ve distorsionado por diversos elementos ya expuestos, pero convendría no perderlo de vista en ningún momento, tanto en relación con un posible replanteamiento del sistema en vigor en el momento de redactar estas líneas como de cara a posibles futuros desarrollos que pretendan llevarse a cabo por el nivel estatal, utilizando, por ejemplo, el art. 149.1.1 CE.³⁹ Es necesario tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en su sentencia 152/1988 rechazó considerar al art. 149.1.1 CE como un título competencial autónomo en manos del Estado que lo habilitara para actuar en materia de vivienda,⁴⁰ mientras que en su sentencia 61/1997 ni siquiera se planteó tal

39. Sobre la interpretación por parte del TC de este precepto puede consultarse BARNÉS, J., «Legislación básica y artículo 149.1.1 CE», a AA.VV, *Informe de las Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, 2004, pp. 816 i ss. Un análisis jurisprudencial y doctrinal del art. 149.1.1 CE en conexión con el desarrollo estatal de políticas sociales puede consultarse en SAENZ ROYO, E., *Estado social y descentralización política*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, pp. 277 y ss.

40. Aunque RUBIO LLORENTE no estuvo de acuerdo con la mayoría en su conocido voto particular en la sentencia de 1988. En el mismo, el art. 149.1.1 CE es considerado como un título competencial más respetuoso con las competencias autonómicas que los esgrimidos por la mayoría del TC. Recordemos algunos párrafos de dicho voto particular:

«Ni por su desarrollo de detalle puede considerarse el plan de protección de viviendas un mero establecimiento de bases o un conjunto de medidas de coordinación, ni su sentido primordial es, a mi juicio, el de incidir sobre un sector de la actividad económica, sino el de procurar dar realidad al derecho a una vivienda digna y adecuada que el art. 47 de la Constitución reconoce a todos los españoles. Visto desde esta perspectiva, el mencionado plan puede ser entendido como una actuación producida, no al amparo del párrafo 13, sino más bien del párrafo primero del apartado 1.º del art. 149, como un esfuerzo por asegurar un mínimo igual en el ejercicio (en rigor en el disfrute), de un derecho constitucional.

Resultan desde luego, evidentes, las dificultades dogmáticas que implica la consideración como «derechos constitucionales» de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución, pero tales dificultades no me parecen insalvables si el concepto de derechos constitucionales se entiende como concepto genérico y mucho menos graves, desde luego, que las que origina el empleo de otro título genérico (el del 149.1.13.º), inadecuado no sólo porque lo es, sino sobre todo, porque dada su naturaleza lleva a la ablación total de las competencias autonómicas. Proconicé por eso su uso y sigo teniendo el convencimiento de que con él se hubiese podido llegar, salvo en los puntos de los que expresamente he disentido, a resultados tal vez no muy disimiles de los alcanzados, pero mediante una construcción más respetuosa con las competencias autonómicas y que hubiese podido orientar más eficazmente que la recogida en la Sentencia, la actuación futura de los poderes públicos sobre esta materia. La conceptualización del Plan cuatrienal como un plan medianamente el que el Estado trata de asegurar que la actuación de los poderes públicos para dar realidad al derecho a la vivienda se lleva a cabo de modo que se asegure en lo posible un mínimo igual en todo el territorio nacional, habría permitido, de una parte, dar una explicación más razonable a la articulación de la iniciativa estatal con las competencias autonómicas en la materia y asegurar, de la otra, un mayor margen de libertad de acción a las Comunidades Autónomas para todas las actuaciones que, una vez asegurado este mínimo social igual, quisieran llevar a cabo en esta materia.»

posibilidad en relación con la calificación de vivienda protegida en el planeamiento.⁴¹ En todo caso, sin desconocer los hipotéticos riesgos que puede presentar este precepto para la competencia autonómica, la imbricación de la vivienda con diversos derechos constitucionales ha hecho plantearse ya a algún autor la posibilidad de que el art. 149.1.1 pueda tener algún juego en este campo.⁴²

Debe notarse, en cualquier caso, que *de facto*, como BELTRAN DE FELIPE señala, «cabe extraer un conjunto de reglas comunes –Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), leyes tributarias, bases del urbanismo– contempladas en la Ley del Suelo, y, además, los Planes de Vivienda estatales, pese a no tener rango de ley sino rango reglamentario, hacen las veces de ley de vivienda aplicable en todo el territorio».⁴³

Eso explica en parte, conjuntamente con el grave problema social existente, la discutida, desde el punto de vista de la oportunidad, creación del *Ministerio de la Vivienda* por el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril. Es cierto que se trata de un Ministerio que ya existió entre 1957 y 1977, aunque evidentemente, en el contexto de un Estado fuertemente centralizado.

En cualquier caso, que el Estado pueda tener algún papel en relación con la vivienda mediante títulos competenciales conexos *no significa que pueda ser ya el actor principal en el escenario*. Aunque tampoco cabe afirmar, *a contrario*, que ya no tenga función alguna en este sector. En nuestra opinión, le ha de corresponder más bien un (importante) papel de *agente facilitador* del ejercicio de la competencia por parte de las CCAA. Papel que el Estado puede representar tanto mediante el ejercicio de sus propias competencias ya aludidas como mediante el uso de sus medios financieros y patrimoniales.

Además, siendo en todo caso respetuoso con el ámbito competencial autonómico y local, el nivel estatal puede tener un papel, si se quiere más intangible y menos concreto pero no menos importante, de impulsor, de generador de dinámicas modernizadoras y formadoras que pueden redundar en beneficio del conjunto de los operadores públicos y de la buena administración y, en consecuencia y sobre todo, de los ciudadanos y ciudadanas.

Algunos ejemplos concretos quizás pueden ayudar a clarificar lo que se pretende exponer.

Por lo que se refiere a la facilitación estatal de las competencias autonómicas en materia de vivienda, el campo del urbanismo nos proporciona un buen ejemplo en tal sentido. Un posible supuesto sería posibilitar la cesión de aprovechamiento en suelo urbano consolidado, inexistente en la actualidad, para facilitar la generación de vivienda asequible allí donde más puede necesitarse.

41. Un análisis de los FFJJ 24 y 30 de esta sentencia puede encontrarse en PONCE SOLÉ, J., *Poder local y...*, *op.cit.*, pp. 137 y ss.

42. Por ejemplo, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y...*, *op.cit.*, pp. 372 y ss.

43. BELTRAN DE FELIPE, M., «Vivienda y Urbanismo», en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J.L., GONZÁLEZ SEARA, L. (Dir.), *Las estructuras del bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*, Civitas-Escuela Libre Editorial, pág. 431.

Efectivamente, como es sabido el legislador estatal anterior a 1996 no excluía las cesiones de aprovechamiento en parte alguna del suelo urbano, previstas en la reforma de 1990 y del Texto Refundido de 1992. Y la STC 61/1997 no encontró este modelo estatal inconstitucional ni irrespetuoso con las competencias autonómicas de por sí. A partir de 1996 (Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio y Ley 7/1997, de 14 de abril) y, sobre todo, con la Ley 6/1998, la regulación estatal dio un vuelco, excluyendo del deber de cesión de aprovechamiento urbanístico no apropiable a los dueños de suelo clasificado como urbano consolidado (ahora, art. 14.1 Ley 6/1998).⁴⁴

Tanto la STC 164/2001 como la STC 54/2002 analizaron el nuevo modelo estatal de exclusión de las cesiones en suelo urbano consolidado y lo encontraron también respetuoso con las competencias autonómicas. En nuestra opinión, sin embargo, esta regulación estatal, por un lado, no puede encontrar cobertura al amparo del art. 149.1.1 CE y, por otro lado, supone una vulneración del art. 47 CE.

Empezando por el final, cabe decir que la supresión de toda cesión de aprovechamiento en suelo urbano consolidado contradice el mandato del art. 47 CE con respecto a la necesidad de que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. No estamos de acuerdo con el Tribunal Constitucional cuando afirma que el art. 47 no impide que la participación en las plusvalías se elimine de alguna clase de suelo. Creemos que la Constitución sí que impide la eliminación total y absoluta, que es lo que hace el legislador estatal ahora.

En segundo lugar, pero no en último término, la eliminación de la participación en las plusvalías en suelo urbano consolidado prevista para el legislador estatal supone, creemos, una configuración de un modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas, que, aunque quisieran, no pueden imponer la participación de la comunidad en la generación de estas plusvalías para los dueños. El Tribunal Constitucional dice que el legislador estatal puede, ex. 149.1.1 CE «aliviar» cesiones de aprovechamiento, cosa de la que no dudamos; pero lo que hace la ley 6/1998 no es «aliviar» es «eliminar»; no es «modular», es «acabar» con la recuperación de plusvalías en suelo urbano consolidado. Y eso es un modelo urbanístico impuesto de forma estatal (cuándo existen alternativas, algunas tradicionalmente seguidas por la propia legislación estatal, como sabemos) y, por lo tanto, constituye un exceso no amparado por el art. 149.1.1 CE.⁴⁵

44. Téngase en cuenta la STC 178/2004, de 18 de noviembre, que declara inconstitucionales los arts. 2 del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio y 2 de la Ley 7/1997, de 14 de abril, como resultado de una cuestión de inconstitucionalidad. También se desestima la inconstitucionalidad de la Ley vasca 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. A partir de esta STC se han dictado, con los mismos fundamentos jurídicos otras numerosas SSTC desestimando diversas cuestiones de inconstitucionalidad referidas a la Ley vasca 3/1997, de 25 de abril.

45. En este sentido, FUERTES LÓPEZ, M., «Crítica sobre la desaparición de cesiones obligatorias en el suelo urbano «consolidado» A propósito de la STC de 27 de febrero de 2002», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional n.º. 10/2002. Parte Estudio*.

Estamos ante un aspecto importante que muestra una incongruencia entre las declaraciones de principios en la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.1 CE y la operatividad real de los mismos respecto a punto concreto, incongruencia que convendría fuera objeto de rectificación por futuras sentencias del Tribunal Constitucional y, en cualquier caso, de modificación por la futura normativa estatal que pueda dictarse sobre la materia. Aunque es cierto que dentro de la Constitución son posibles diversos modelos, en cualquier caso esa futura normativa estatal entendemos que debería aprovechar la ocasión para *reconectar* el suelo urbano *en su totalidad* con el derecho a la vivienda del art. 47 CE y con la función social de la propiedad a que se refiere el art. 33 CE, previendo, de modo al menos genérico, la posibilidad de articular medidas –a concretar por las CCAA en ejercicio de sus competencias de urbanismo y vivienda– de recuperación de plusvalías y de generación, de un modo u otro, de vivienda protegida en la ciudad ya construida, ámbito donde, por cierto, más urgente es la actuación pública en garantía de alojamiento asequible ante los fenómenos de degradación urbana.⁴⁶

Un segundo ámbito donde el Estado podría ayudar notablemente a las CCAA sería el registral. Como ha recordado la STC 61/1997 (FJ 39), el Estado tiene competencia exclusiva para establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos. Diversa legislación autonómica moderna está intentando articular mecanismos efectivos de control del fraude en el ámbito de la *vivienda sometida a algún régimen de protección pública*, conectando el cumplimiento de determinados requisitos (existencia de calificación, de visado de los contratos, de inscripción del adquirente en registros administrativos creados *ad hoc*, etc⁴⁷) con la posibilidad de inscripción de las transmisiones de este tipo de vivienda. Aunque puedan existir argumentos que avalen la competencia autonómica, ciertamente una cobertura por parte de la legislación estatal ayudaría a despejar cualquier duda al respecto.

El tercer ejemplo de la tarea facilitadora estatal de las competencias autonómicas sobre vivienda se conecta con el uso táctico del patrimonio estatal para hacer posible la promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. La Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, hace explícita referencia a esta posibilidad, especialmente en su art. 8.2 en conexión con otros preceptos de la misma Ley (véase por ejemplo el art. 191). Es de esperar que esta vía de colaboración, ya iniciada, entre Estado, CCAA y entes locales permita disponer en el futuro de suelo bien situado para generar vivienda protegida en beneficio de los ciudadanos.⁴⁸

46. Al respecto véase una interesante reflexión en SIBINA, D., «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones», *Cuadernos de Derecho Local*, número 6, Octubre de 2004.

47. Véase, por ejemplo, la Ley aragonesa 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.

48. Sobre este aspecto puede consultarse PONCE SOLÉ, J., «Cesión y permuta de bienes

Algunas reflexiones finales

El rápido repaso de la distribución competencial en materia de vivienda efectuado se produce en un momento de transición, donde se anuncian diversas medidas estatales todavía por determinar y varias CCAA impulsan nuevas legislaciones, algunas de ellas ciertamente novedosas.

Aunque la efectividad de las nuevas actuaciones deberá evaluarse cuando haya transcurrido el debido tiempo, todo parece indicar, como decíamos, que la pasividad pública parece haber comenzado a cesar, afortunadamente. El Derecho propio de un Estado que se define como social (art. 1.1 CE) deberá acompañar estos intentos de avanzar en el respeto, protección y satisfacción de los diversos derechos constitucionales conectados con el disfrute de un alojamiento digno y adecuado, algunos de ellos con rango de derecho fundamental (igualdad, intimidad, salud, etc.). En este sentido, parece configurarse en el ordenamiento de diversas CCAA un nuevo Derecho, un Derecho «útil» o «regulativo», en las expresiones de HABERMAS o TEUBNER, que intenta dar un salto hacia delante y busca, más allá de la pura actividad de fomento, articular medidas nuevas en garantía del derecho a la vivienda y de los otros derechos constitucionales a él asociados.⁵⁰

Esta garantía de los derechos constitucionales, si nos tomamos en serio el Derecho y tales derechos, como recomienda DWORKIN, es también una responsabilidad de la ciencia jurídica, esto es, de los juristas, que han de estar dispuestos a afrontar el reto de la complejidad, poniendo de relieve aquellas garantías jurídicas inoperantes o ineficaces, actuando entonces como garantía de las garantías o metagarantía.⁵¹

Más allá de la indiferencia, de la autosuficiencia, del escepticismo o de la confianza ciega, nunca mejor dicho, en el mercado, he aquí, creemos, un reto apasionante para el Derecho y los juristas: el impulso del derecho a la ciudad y a un alojamiento digno y adecuado que haga posible la cohesión social y territorial.

y derechos», en CHINCHILLA, C. (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson Civitas, 2004, pp. 681 y ss.

49. ABRAMOVICH, V. Y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2002, pp. 200 y ss.

50. CALVO GARCÍA, M., «Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista», en AÑON, M.J., BERGALLI, R., CALVO, M. y CASANOVAS, P., *Derecho y sociedad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 99 y ss.

51. FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, 2002, 3ª ed., pág.28.

TERCERA PARTE

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN
DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS
EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2004**

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

Acontecimientos políticos y federalistas importantes en resumen

1. Desde el punto de vista federalista, en el año de referencia, el 2003, los acontecimientos políticos en Austria han estado marcados por los debates en la Convención Austria, expuestos en el punto II. El ámbito político federal ha estado marcado por la continuación de las medidas de consolidación presupuestaria y de reforma de la legislación en materia de pensiones e impuestos. Uno de los objetivos centrales ha sido la creación de un régimen de pensiones unitario para todas las personas activas, que finalmente, tras enfrentamientos políticos con los partidos de la oposición y los sindicatos, se logró implantar. Al mismo tiempo se aprobó la reforma fiscal 2005, que debía suponer una reducción palpable de la carga fiscal para los contribuyentes.

Para los Estados federados y los municipios, las negociaciones sobre el régimen de compensación financiera 2005 y la reforma sanitaria fueron especialmente interesantes. A la vista de la subida constante del número de demandantes de asilo y de refugiados, se debatieron medidas sobre los costes de su alojamiento y sobre el reparto de los solicitantes de asilo entre los distintos Estados federados. A tal efecto, la Federación y los Estados federados alcanzaron un acuerdo según art. 15a Ley constitucional austriaca (CA) sobre medidas conjuntas para asistencia básica provisional a extranjeros necesitados de protección y ayuda (BO austriaco I N° 80/2004).

2. También estuvieron en el centro de la atención varias elecciones. En el año de referencia 2004, en Austria se celebraron tres elecciones a parlamentos de Estados federados, la elección del Presidente federal, las elecciones al parlamento europeo, así como dos elecciones municipales. Las elecciones a los parlamentos de Estados federados y aquellas al parlamento europeo estuvieron marcadas por importantes pérdidas de votos del Partido Liberal de Austria (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) y en parte también por considerables aumentos de votos del Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ). En cuanto a las elecciones celebradas el 7 de marzo de 2004 en los Estados federados de Salzburgo y Tirol, para elegir a concejales y alcaldes, a causa del gran número de listas electorales independientes (sin denominación de partido), resulta relativamente difícil realizar una asignación de resultados electorales a los partidos políticos.

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

2.1. Las elecciones al parlamento regional celebradas el 7 de marzo de 2004 en el Estado federado de Salzburgo aportaron un significativo corrimiento en las relaciones políticas de fuerza. Por primera vez desde 1945, el Partido Popular Austriaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) perdió frente al SPÖ la mayoría en el parlamento regional y de esta forma también el cargo de presidente regional. El anterior presidente regional Dr. SCHAUSBERGER (ÖVP) dimitió tras la derrota electoral. El gran ganador de las elecciones fue el SPÖ, que con su candidata BURGSTALLER logró un importante aumento de votos y por primera vez se convirtió en el grupo parlamentario más grande. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: SPÖ 17 (+5), ÖVP 14 (-1), FPÖ 3 (-4) y Verdes (Grüne) 2 (+/-0). Tras celebrar negociaciones, SPÖ y ÖVP acordaron la formación de un gobierno de coalición. Ahora, de las siete carteras en el gobierno regional, le corresponden al SPÖ 4 (+1) y al ÖVP 3 (-1). En la sesión constituyente del parlamento regional el 27 de abril de 2004, la Sra. BURGSTALLER fue elegida como nueva presidenta regional.

2.2. En las elecciones al parlamento del Estado federado celebradas también el 7 de marzo de 2004 en Carintia, el FPÖ, en contra de la tendencia en otras elecciones, registró un ligero aumento de votos, defendiendo su posición de liderazgo, mientras que el ÖVP tuvo que registrar importantes pérdidas y el SPÖ logró contabilizar avances importantes. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: FPÖ 16 (+/-0), SPÖ 14 (+2), ÖVP 4 (-4), Verdes (Grüne) 2 (+2). Con una rapidez sorprendente, el FPÖ y el SPÖ acordaron ya el 14 de marzo 2004 la reelección del Dr. HAIDER como presidente regional y la formación de un gobierno de coalición. En un gobierno regional con composición proporcional, de las siete carteras, tres le corresponden a FPÖ y SPÖ, respectivamente, y una al ÖVP. El parlamento regional reeligió en su sesión constituyente el 31 de marzo de 2004 al Dr. HAIDER (FPÖ) como presidente regional, con 20 de 22 votos válidos.

2.3. En las elecciones a presidente federal el 25 de abril de 2004, el anterior Presidente federal Dr. KLESTIL, tras dos mandatos, no pudo presentarse a la reelección.¹ Ya en la primera vuelta, el anterior vicepresidente del consejo nacional Dr. FISCHER (SPÖ) se pudo imponer con un 52,41% frente a la anterior Ministra de asuntos exteriores Dra. FERRERO-WALDNER (ÖVP), que alcanzó el 47,59% de los votos, siendo elegido nuevo presidente federal. Al Dr. FISCHER se le tomó juramento el 8 de julio de 2004 por la asamblea federal. Posteriormente, la asamblea federal celebró una sesión de duelo en memoria del Presidente federal Dr. KLESTIL, fallecido el 6 de julio, dos días antes de la terminación de su mandato.

2.4. Las elecciones al Parlamento europeo, celebradas el 13 de julio de 2003 han estado marcadas en Austria por una participación muy baja de tan sólo el 41,8% de los ciudadanos con derecho a votar y considerables pérdidas del FPÖ. El SPÖ logró, con el 33,5% (+1,7%) de los votos, defender su primer puesto, el ÖVP logró un incremento del 2,0% y llegó hasta el 32,7%. El antiguo parlamentario europeo del SPÖ Dr. MATIN, que durante la campaña electoral luchó sobre todo contra los privilegios de los políticos en la UE, alcanzó con su lista

1. Según Art. 60 apdo. 5 CA.

el 14,0% y con ello el tercer puesto. Los Verdes ganaron un 3,5% y alcanzaron el 12,8%; el FPÖ perdió ni más ni menos que un 17,1% y sólo logró el 6,3% de los votos. Debido al ingreso en la UE de diez nuevos estados miembros, a Austria le corresponden en el nuevo parlamento UE, más grande, 18 escaños (antes 21 escaños). El actual reparto de escaños es el siguiente: SPÖ siete (como hasta ahora), ÖVP seis (-1), Lista Martin dos (+2), Verdes dos (+/-0) y FPÖ un escaño (-4 escaños).

2.5. En las elecciones regionales celebradas el 19 de septiembre de 2004 en Vorarlberg, el ÖVP alcanzó una victoria aplastante y recuperó la mayoría absoluta en el parlamento regional. El SPÖ volvió a situarse en el segundo puesto, con una ligera ganancia, el FPÖ sufrió una gran pérdida y los Verdes ganaron apoyo. El reparto de escaños en el parlamento regional recién elegido es el siguiente: ÖVP 21 (+3), SPÖ 6 (+1), FPÖ 5 (-6), Verdes (Grüne) 4 (+2). Aunque el ÖVP podría gobernar en solitario, el ÖVP y el FPÖ, tras celebrar negociaciones, acordaron la formación de una coalición. En el gobierno regional, seis carteras le corresponden al ÖVP y una cartera al FPÖ. El anterior presidente regional Dr. SAUSGRUBER (ÖVP) fue reelegido por el parlamento regional el 5 de octubre de 2004.

3. En la política del ámbito UE, tanto para Austria como también para los demás estados miembros de la UE, la adhesión de diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004 y las negociaciones y la firma del Tratado sobre una Constitución para Europa el 29 de octubre de 2004 en Roma han estado en el centro de la atención. El Tratado constitucional debe entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que antes de esa fecha se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación.

El acuerdo del Consejo Europeo, celebrado los días 16 y 17 de diciembre en Bruselas, de iniciar en octubre de 2005 las negociaciones de adhesión con Turquía generó importantes controversias políticas, también en Austria.

La expiración del tratado de tránsito y de la, así llamada, regulación por puntos ecológicos a finales del año 2003 generó en Austria en el año 2004 el temido incremento importante del tránsito, que genera problemas de salud entre la población residente en las proximidades de las rutas de tránsito.

La Convención Austria – El resultado insatisfactorio y provisional de un intento de reforma constitucional

1. En el año de 2003, en Austria se nombró a la Convención Austria, con el objetivo tan ambicioso de elaborar hasta finales de 2004 una nueva constitución federal.² Tras llegar a un acuerdo político sobre la composición de un pleno inte-

2. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austriaco en el año 2003, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2003, (Barcelona, 2004), puntos II.1.-5. Véase sobre la Convención Austria con más detalles BUSSJÄGER, *Der Österreich-Konvent – Chance oder Inszenierung?*, en: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (editorial), *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden 2004, 248 y ss.

grado por 70 miembros, ya durante el año 2003 se nombraron diez comisiones, que debían presentar los resultados de sus deliberaciones al centro de poder propiamente dicho, la directiva. La directiva, en la que estaban representadas todas las fuerzas políticas determinantes,³ debía poner en común los resultados de los informes de las comisiones y tomar las decisiones esenciales sobre la configuración de la nueva constitución federal austriaca.

Ya en las deliberaciones en las comisiones, no fue posible alcanzar un acuerdo en cuestiones centrales como el reparto de competencias, la reforma de la estructura administrativa, las finanzas y los derechos fundamentales, y tampoco la directiva logró cumplir su función de superar las divergencias de opinión e impulsar la convención. En el pleno de la convención se presentaban y debatían los diferentes informes de las comisiones, si bien nunca se produjeron debates animados, pues las sesiones, convocadas para durar días enteros generalmente no duraban más de dos horas.

Finalmente, la directiva de la convención presentó en enero de 2005 su informe final, aprobado el 28 de enero de 2005 en la última sesión del pleno como «Informe de la convención». Este amplio informe contiene los encuentros y los desencuentros y los borradores presentados en las comisiones, pero ninguna propuesta para un nuevo texto constitucional. El presidente de la directiva, el Dr. FIEDLER, sí que lo intentó, y el 12 de enero de 2005 presentó un borrador de constitución redactado por él (véase al respecto, más abajo, el punto 4.), que fue incorporado al informe final.

2. En la Convención Austria se alcanzó un consenso en las siguientes materias:

Hubo acuerdos referentes a la integración y depuración del texto constitucional, para mejorar la estructuración del derecho constitucional austriaco, muy complejo y fragmentado. Tampoco había divergencias sobre la introducción de un mandato de integración, siguiendo el modelo de la constitución alemana, para evitar una nueva fragmentación del derecho constitucional.

También hubo acuerdo en cuanto al mantenimiento de los rasgos básicos de la organización del Estado. Seguirá habiendo un sistema bicameral y el sistema electoral para los consejos nacional y federal seguirá igual. Los gobiernos regionales serán nombrados como hasta ahora por los parlamentos regionales. Se mantienen las estructuras existentes en las administraciones federal, regional y municipal.

3. Al concluir la convención en enero de 2005, eran miembros de la directiva:

- Dr. FIEDLER (hasta junio de 2004, presidente del tribunal de cuentas) como presidente;
- El Presidente del consejo nacional Dr. KHOL (ÖVP);
- Dr. KOSTELKA (defensor del pueblo, SPÖ) - desde 21.5.2004 como sucesor del nuevo presidente federal Dr. FISCHER, que dejó la presidencia el 10.5.2004;
- Dr. Claudia KAHR, miembro del Tribunal constitucional, afín al SPÖ;- El presidente del grupo del FPÖ en el consejo nacional, SCHEIBNER - sucesor del ministro de justicia Dr. BÖHMDOFER, que dejó la presidencia el 22.7.2004;
- Dr. Eva GLAWISCHNIG, parlamentaria de los Verdes en el consejo nacional;
- Angela ORTHNER, presidenta del parlamento regional de Alta Austria (ÖVP).

Finalmente se alcanzó un acuerdo para la implantación de una instancia jurisdiccional contencioso-administrativa regional. Después de la primera instancia habrá un recurso ante un tribunal contencioso-administrativo regional.

3. La materia sin ningún lugar a dudas más debatida en la Convención Austria fue la necesidad de reformar el reparto de competencias entre Federación y Estados federados. A la comisión competente, la Comisión 5, presidida por el Dr. BUSSJÄGER, Director del Instituto de Federalismo, se le dio por parte de la directiva de la Convención Austria el encargo de presentar propuestas para un nuevo reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. Debía realizarse una fórmula de hechos competenciales redondeados (ámbitos de competencia) y una reducción de los hechos competenciales hasta aprox. un tercio de los actuales, además de aportar una propuesta para el reparto de los nuevos hechos competenciales entre Federación y Estados federados, en base al modelo de dos listas y del modelo de tres listas. Ambos conceptos se fundamentan sobre la idea de que debe haber dos ámbitos competenciales exclusivos de, respectivamente, la Federación y los Estados federados. En el «modelo de tres listas» hay también un ámbito de legislación «compartida» o «cooperativa». El reparto de competencias según el modelo de dos o de tres columnas resultó ser una tarea de muy difícil solución. En cuanto a la formulación de nuevos ámbitos competenciales, en la Comisión 5 hubo acuerdo sobre la necesidad de concentrar las cuestiones de la seguridad interior y exterior así como las actividades económicas en el entorno de la Federación. Las cuestiones de la ordenación del territorio y de la protección del medio ambiente y también los servicios como, por ejemplo, los de asistencia deberían ser regulados por los Estados federados. La atribución de competencias legislativas a la Federación en materia de legislación energética o de legislación de instalaciones fue debatida. Como ámbitos competenciales para la tercera lista se trataron áreas como la educación o el sistema sanitario. También hubo consenso de que el derecho de la UE fuera transpuesto por la Federación y los Estados federados en el marco de sus respectivos ámbitos de actuación y que tanto la Federación como los Estados federados, no debían estar vinculados por las limitaciones competenciales cuando actúan con personalidad jurídica privada.

4. El presidente de la Convención Austria, el Dr. FIEDLER, presentó el 12 de enero de 2005 a la presidencia de la convención su propuesta de una nueva constitución federal. Fiedler presentó un modelo de tres listas, en cuya primera lista se le atribuían a la Federación todas las funciones esenciales de los poderes públicos. Así, las áreas de «Sanidad», «Escuelas y formación» y «Economía», fueron declaradas competencias federales exclusivas. Como en estas materias la competencia de ejecución va unida a la competencia legislativa, los Estados federados serían meros órganos de ejecución de las órdenes de la Federación. El borrador Fiedler formuló aprox. 50 nuevos ámbitos competenciales en lugar de las actuales supuestos de hecho competenciales, muy casuísticos, pero la asignación de las actuales competencias a los supuestos de hecho nuevos es muy vaga. Otro gran defecto del borrador fue el hecho de que no incluía ninguna solución para el órgano estatal más controvertido, el consejo federal. También en la reforma administrativa, el borrador dejó el panorama administrativo muy fragmentado, quedando muchas cuestiones pendientes de resolver. Como uno de los pocos

rayos de esperanza federalistas se puede mencionar la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa regional, sobre la cual ya había consenso en el seno de la Convención.

5. A la vista del inminente borrador del presidente de la Convención, que se perfilaba como centralista, un grupo de trabajo de los Estados federados elaboró una posición de los Estados federados, que el 19 de enero de 2005 fue presentada por el presidente regional NIESSL (Burgenland), el presidente de la conferencia de presidentes regionales. Esta posición de los Estados federados⁴ se basa en anteriores acuerdos de los presidentes regionales y representa por primera vez un documento de posicionamiento completo referente al reparto de competencias. En la posición de los Estados federados también se prevé un modelo de tres listas si bien las materias de derecho urbanístico, ordenación del territorio y protección del entorno natural vienen identificadas como competencias de los Estados federados. Los centros hospitalarios, el sector eléctrico y la protección del medio ambiente vienen señalados como competencias de la tercera columna.

La previsión de un modelo de «mayoría doble», previsto para la tercera columna así como para la legislación de compensación financiera y para todas las leyes con las que se le imponen cargas financieras a los Estados federados, recibió muchas críticas y suscitó reacciones de rechazo. Este modelo prevé, que los proyectos de ley del consejo nacional, además de la aprobación del consejo federal también precisería la aprobación de siete de los nueve Estados federados. A la vista de la falta de revalorización del consejo federal como órgano de participación efectiva de los Estados federados en la legislación federal, los Estados federados no les habrá quedado otra salida que la participación directa como instrumento adicional para preservar su posición federalista.

6. Otras materias de conflicto en la Convención Austria fueron la reforma administrativa, la constitución financiera y los derechos fundamentales.

En la convención se debatió intensamente sobre la reforma administrativa. El debate tuvo como resultado que la administración federal mediata se mantendría y que debería haber regulaciones adicionales, principalmente constitucionales, para las administraciones regionales. Las propuestas planteadas por los representantes del SPÖ en la convención y tendentes a transferir funciones de la administración provincial (estatal) a un nivel administrativo (municipal) de nueva creación, lo que habría modificado sustancialmente la estructura existente de la administración general estatal, no eran aptas para generar el consenso necesario, como tampoco lo han sido las propuestas para la reforma de la administración en materia educativa y de seguridad. Se puso otra vez de manifiesto que la reforma administrativa estuvo marcada por grandes desencuentros.

La Comisión 10, responsable de la constitución financiera, también debía perseguir el objetivo de presentar propuestas para una «coincidencia de las responsabilidades de recaudación y de gasto». Los representantes de los Estados federados en la convención rechazaron un fortalecimiento de su propia soberanía tributa-

4. Descargable en www.foederalismus.at.

ria, lo que fue utilizado por los representantes federales como argumento en el sentido de que los Estados federados parecen querer más poder pero no más responsabilidad. En cualquier caso, los representantes federales no parece que estuvieran pensando en una autonomía tributaria real de los Estados federados, pues la actual «supercompetencia» de la Federación de establecer qué nivel puede recaudar impuestos nunca estuvo realmente abierto a debate. En esencia se trataba sólo de la disponibilidad de la Federación de transferir algunos impuestos con unos ingresos relativamente bajos (se mencionaron, entre otros, el impuesto sobre bienes inmuebles) al ámbito competencial de los Estados federados.

También se debatió en torno a la redefinición del catálogo austriaco de derechos fundamentales, que en buena parte aún data del año 1867. En la convención también se debatió intensamente sobre los derechos fundamentales sociales, un debate que finalmente no dio sus frutos. Tampoco el catálogo de derechos fundamentales contenido en el borrador Fiedler recibió el visto bueno del SPÖ y de los Verdes, alegándose la falta de una eficacia jurídica asegurada. Resulta digno de mención que fue relativamente fácil hallar un consenso en la formulación de derechos fundamentales sociales, cuyo coste deberá ser sufragado por Estados federados y municipios.

7. El informe de la Convención Austria, ya presentado, y las reacciones ante el «Borrador Fiedler» muestran claramente que el ambicioso proyecto de una nueva constitución federal no pudo ser realizado antes de finales de año de 2004 y que en la legislatura en curso no va a poder ser aprobada. Como alternativas quedarían la cancelación total del proyecto, la continuación del debate sobre una nueva constitución para Austria y realización en las legislaturas venideras o la realización parcial y progresiva de los contenidos consensuados. Desde la perspectiva federalista habría que decir los Estados federados han sido de la convención relativamente indemnes.

Son varias las causas del fracaso de la convención: Por una parte no fue posible superar las fronteras marcadas por partidos e ideologías. Tuvo un efecto negativo sobre el trabajo de la convención el hecho de que los políticos no estuvieran representados en los debates de las comisiones. Los representantes del Gobierno federal y de los diferentes intereses sectoriales y los presidentes regionales hicieron uso de la posibilidad que les brindaba el reglamento de hacerse representar en las sesiones de las comisiones y del pleno. En muchos casos, los representantes de los diferentes cuerpos legislativos (miembros del consejo nacional, del consejo federal o de los parlamentos regionales), que no se podían dejar representar no comparecieron. También se puso de manifiesto que los renombrados expertos en derecho constitucional y administrativo, miembros de la convención, sólo pudieron asumir de forma limitada un papel de expertos independientes, pues a menudo se convirtieron en representantes de los partidos políticos que los habían nombrado.

Novedades en el derecho constitucional federal y capítulos concretos importantes de la legislación federal

1. En el periodo de referencia, el derecho constitucional federal de Austria ha sido desarrollado por dos reformas de la Constitución austriaca, por dos leyes federales constitucionales y por siete disposiciones constitucionales en dos leyes federales simples.

1.2. Desde hace muchos años se mantiene en Austria un debate para aprobar en lugar de las disposiciones de protección de animales de los Estados federados una ley federal de protección de animales uniforme. La modificación en el reparto de competencias necesaria a tal efecto fue realizada mediante una reforma de la CA (BO austriaco I N° 118/2004), según la cual ahora le corresponde a la Federación la competencia legislativa para la protección de los animales, con exclusión de la caza y la pesca, mientras que ahora los Estados federados sólo tienen competencia para su ejecución. La Federación también ha recibido derechos de inspección sobre la ejecución por los Estados federados. En base a esta nueva competencia, la Federación, junto con la reforma de la CA, ha aprobado una ley de protección de animales que, igual que las anteriores leyes regionales, contiene normas sobre la tenencia, el sacrificio y la muerte de animales, así como una prohibición del maltrato de animales. Como novedad se prevé un defensor independiente de los animales para cada Estado federado, que deberá representar los intereses en materia de protección de animales y que tiene derecho a acceder a todos los procedimientos administrativos.

1.3. Con una modificación de la ley de compatibilidad medioambiental (BO austriaco I N° 153/2204),⁵ se traspuso la Directiva de participación pública 2003/35/CE, CELEX-N° 320003 L 0035, al derecho austriaco. A tal efecto también se modificó la CA,⁶ además de incorporar cuatro disposiciones constitucionales a la ley de compatibilidad medioambiental.

Un punto central de la reforma es el reconocimiento de la condición de parte a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) del ámbito medioambiental en procedimientos de autorización concentrados según la ley de compatibilidad medioambiental y en aquellos procedimientos de autorización que sean subsiguientes a la aprobación de trazados para carreteras federales o de tramos de alta capacidad.

En el marco del procedimiento de examen, los Estados federados protestaron contra el borrador presentado en mayo de 2004, haciendo valer importantes reservas de inconstitucionalidad. Se renunció a la inicialmente prevista competencia de la Federación para dictar normas uniformes para la autorización de

5. Ley federal de reforma de la CA y de la ley de compatibilidad medioambiental 2000 (Ley de reforma de la ley de compatibilidad medioambiental 2004).

6. Véase el nuevo tenor literal del art. 10 apdo. 1 Z 9 CA «Examen de compatibilidad medioambiental para carreteras federales y tramos ferroviarios de alta capacidad, en las que deba contarse con importantes efectos sobre el medio ambiente», que sustituyó las normas anteriores sobre examen de compatibilidad medioambiental.

carreteras federales y tramos de alta capacidad, lo que supuso un éxito para los Estados federados. Las medidas previstas habrían significado la pérdida de cualquier tipo de participación de los Estados federados en la realización de los grandes proyectos de infraestructuras.

1.4. Mediante dos leyes federales constitucionales se modificaron, previa celebración de tratados internacionales con la República Federal de Alemania y la República Checa el recorrido de la frontera internacional. Como según el art. 3 apdo. 2 CA se precisan para el cumplimiento interno de modificaciones del recorrido de fronteras internacionales leyes constitucionales coincidentes de la Federación y de los Estados federados afectados, se aprobaron la ley federal constitucional sobre modificaciones del recorrido de la frontera internacional entre la República de Austria y la República Checa (BO austriaco I N° 117/2004) y la ley federal constitucional sobre el recorrido de la frontera internacional entre la República de Austria y la República Federal de Alemania (BO austriaco I N° 120/2004).

2. En cuanto a la legislación federal simple, durante el año de referencia las medidas legislativas se centraron en medidas para continuar en la consolidación presupuestaria,⁷ medidas de reforma fiscal,⁸ regulaciones en la legislación de pensiones,⁹ en la legislación de función pública y retribuciones a funcionarios,¹⁰ en materia de seguridad interna,¹¹ en materia de medio ambiente¹² así como regulaciones para el aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones.¹³ Las leyes federales importantes desde la perspectiva federalista son comentadas brevemente a continuación:

7. Véase la Ley de acompañamiento presupuestario 2005, BO austriaco I N° 136/2004, que, entre otras, contiene las modificaciones, con efectos presupuestarios, del presupuesto federal y autorizaciones de enajenaciones. Véase también la Ley de modificación de tasas 2004, BO austriaco I N° 180/2004.

8. Véase la Ley de reforma fiscal 2005, BO austriaco I N° 57/2004 – información detallada más abajo en el punto 4.3.

9. Véase la Ley de armonización de pensiones, BO austriaco I N° 142/2004, con la que se creó un régimen de pensiones unitario para todas las personas activas, sin perjuicio de los correspondientes plazos transitorios. Es aplicable a todos los trabajadores, empleados, agricultores, autónomos, futuros funcionarios federales y políticos. En el futuro, todas las personas económicamente activas recibirán, tras 45 años de cotizaciones, a la edad de 65 años, una pensión equivalente al 80% de sus ingresos medios de su vida laboral.

10. Véase la reforma legal de la legislación de función pública 2004, BO austriaco I N° 176/2004.

11. Véase la reforma legal de la policía de orden público 2005, BO austriaco I N° 151/2004. Con esta reforma legal se crearon los presupuestos organizativos para la fusión de los cuerpos armados de la «Gendarmerie» y la «Polizei» en un único cuerpo armado «Bundespolizei». En los así llamados «focos de criminalidad» se autorizó la videovigilancia para el cumplimiento de funciones preventivas por las autoridades.

12. Véase la reforma legal de la ley de residuos 2004, BO austriaco I N° 155/2004.

13. Véase la reforma legal de la ley de reforma estructural y fomento de la investigación, BO austriaco I N° 73/2004; la modificación de la ley de organización de la investigación, BO austriaco I N° 74/2004; la ley de reforma del mercado laboral, BO austriaco I

2.1. En el marco de la ley de compensación financiera 2001 - 2004,¹⁴ muchas reformas (reformas fiscales, leyes de acompañamiento presupuestario) de la Federación han generado un desequilibrio de la recaudación tributaria total a favor de la Federación y en perjuicio de los Estados federados y de los municipios, pues la Federación ha logrado una y otra vez influenciar la recaudación tributaria de aquellos tributos en los que su participación es elevada. A la vista de la expiración a finales de diciembre de 2004 de la vigente ley de compensación financiera de 2001 se iniciaron a tiempo las negociaciones para una nueva compensación financiera. Tras un total de ocho rondas negociadoras, las corporaciones territoriales acordaron el 25 de octubre de 2004 la realización de una compensación financiera para los años de 2005 a 2008. Las medidas previstas en el pacto para la financiación del sistema sanitario, provocaron protestas del SPÖ y también por parte del FPÖ, socio en la coalición de gobierno, debido a la pretendida subida de las tasas de recetas y la subida del copago en las estancias hospitalarias. Por esta razón fueron necesarias ulteriores negociaciones políticas.

La ley de compensación financiera de 2005, aprobada por el consejo nacional el 9 de diciembre de 2004, BO austriaco I N°156/2004, pone en práctica las medidas acordadas para la consolidación presupuestaria y fija la clave de reparto de las cuotas de participación en los tributos federales compartidos. Los efectos financieros de la compensación financiera 2005 implicarán para la Federación un aumento en los gastos por valor de 212 mill. de € anuales. De éstos, los Estados federados recibirán anualmente 12 mill. de € como reembolso de gastos por los maestros regionales y 100 mill. de € como asignación financiera de la Federación. Los municipios reciben asignaciones financieras adicionales por valor de 100 mill. de €, en parte como compensación de los ingresos menores por la reforma de la clave poblacional escalonada.

Como crítica habría que hacer constar que tampoco en esta ocasión ha sido posible realizar, como ya se pretendía en la celebración de la compensación financiera 1997 - 2000, una reforma a fondo de la compensación financiera austriaca. A la vista de los problemas presupuestarios en todas las corporaciones territoriales, la continuación de la situación tan criticada posiblemente haya sido el mejor compromiso.

Como nota positiva habría que resaltar que la compensación financiera ha podido ser negociada de nuevo de mutuo acuerdo entre los tres niveles, Federación, Estados federados y municipios. Si bien no han sido posible reformas estructurales básicas, es positivo que la tendencia de los periodos financieros pasados de aumentar los recursos financieros de la Federación con cargo a la libertad financiera de los Estados federados ha sido parada.

2.2. En las negociaciones sobre la compensación financiera 2005 también se

N° 77/2004; la ley de defraudación de prestaciones sociales, BO austriaco I N° 152/2004; la 3ª ley de reforma de la seguridad social 2004, BO austriaco I N° 171/2004.

14. BO austriaco I N° 3/2001; Véase al respecto con más detalles el Informe 2000, punto II.3.

alcanzó un acuerdo sobre el «Pacto de estabilidad austriaco 2005».¹⁵ El objetivo de Federación, Estados federados y municipios es de lograr finanzas públicas equilibradas más allá del ciclo coyuntural y volver a alcanzar en el año 2008 entre todos un déficit cero, para garantizar así también el cumplimiento de los criterios de la disciplina presupuestaria en base a los art. 99 y 104 del Tratado CE.

Según el pacto austriaco de estabilidad de 2005 – 2008, los Estados federados, para cumplir los objetivos de Maastricht, deben alcanzar los siguientes superávit: año 2005: 0,6% del producto interior bruto (PIB); año 2006: 0,6% PIB; año 2007: 0,7% PIB; año 2008: 0,75% PIB. A la Federación se le permiten los siguientes déficit: año 2005: 2,3% PIB; año 2006: 2,1% PIB; año 2007: 1,4% PIB; año 2008: 0,75% PIB. Los municipios deben alcanzar (por Estados federados) presupuestos equilibrados.

2.3. Con la Ley de reforma fiscal de 2005, BO austriaco I N° 57/2004, se materializó la segunda etapa de la reforma fiscal, que debe reducir la carga fiscal de los contribuyentes en 2.500 mill. de € anuales. Los cálculos del Ministerio de Hacienda demuestran que la reforma fiscal 2005 está siendo financiada básicamente por los Estados federados y los municipios. La reforma fiscal 2005 tiene como efecto una reducción de la recaudación tributaria por importe de 1.770 mill. de € en el año 2005, de 3.090 mill. de € en el año 2006 y de aprox. 2.565 mill. de € en el año 2007. La participación de los Estados federados en la recaudación de los tributos federales compartidos se reducirán en aprox. 463 mill. de € en el año 2006 y en aprox. 384 mill. de € a partir del año 2007. A esto hay que sumarle una reducción de ingresos de los Estados federados de aprox. 207 mill. de € a partir del año 2007. La reforma fiscal 2005 demuestra que no cabe hablar de un reparto justo de las cargas. Los Estados federados apenas participan en la mayor recaudación fiscal pero participan de lleno en los menores ingresos.

2.4. En el contexto de la celebración del acuerdo según art. 15a CA referente a la reorganización del sistema sanitario se aprobó la ley de reforma sanitaria 2005 (BO austriaco I N° 179/2004), que contiene numerosas medidas legislativas para la implantación de una financiación de los hospitales según criterios de rendimiento, que debe contribuir a una optimización de la utilización de los recursos, así como al mantenimiento de tasas moderadas de aumento de costes. Esto se pretende alcanzar mediante una reducción del tiempo de estancia en el hospital, siempre según un criterio médico, mediante un aumento de la atención prestada de forma ambulatoria y mediante una reducción de los servicios prestados de forma múltiple e innecesaria. Un punto clave es la creación de una agencia federal de salud y el subsiguiente desarrollo de los fondos regionales como fondos regionales de salud que se hagan cargo de funciones referentes a la planificación, la dirección y la financiación del sistema sanitario en el nivel regional.

3. Los Estados federados participan en la legislación federal a través del consejo federal. Esta cámara austriaca de representación regional se reunió durante el año 2004 para 13 sesiones, tratando en ellas 140 proyectos de ley aprobados

15. Véase la propuesta gubernamental (701 dB XXII. GP NR) referente al acuerdo entre la Federación, los Estados Federados y los municipios sobre continuidad de la política presupuestaria de estabilidad (Pacto de estabilidad austriaco 2005).

por el consejo nacional. Además, el consejo federal aprobó la celebración de 50 tratados internacionales y de siete acuerdos según el art. 15a CA.

Igual que en los años anteriores, no se formuló oposición contra los proyectos de ley aprobados por el consejo nacional. La propuesta presentada por los miembros del consejo federal pertenecientes al SPO de formular oposición contra el proyecto de ley aprobado por el consejo nacional sobre ley de armonización de pensiones, fue rechazada por la mayoría del consejo federal.

El consejo federal ha otorgado la aprobación prevista en el art. 44 apdo. 2 CA en un total de cuatro casos. Las aprobaciones se refirieron a las dos modificaciones de la CA ya mencionadas y a la celebración o denuncia de tratados internacionales. De esta forma, el número de las aprobaciones concedidas desde la implantación del derecho de aprobación en el año 1985 se ha incrementado hasta un total de 178 casos.

Desarrollo del derecho constitucional regional y la cooperación de los Estados federados en asuntos de la UE

1. En el periodo de referencia, en seis Estados federados se modificó, en parte sólo ligeramente, la constitución del Estado federado. Las modificaciones afectaron a la incorporación de normas sobre nuevos objetivos del Estado, la adaptación de disposiciones sobre la edad electoral y la independencia de órganos.

1.1. El Estado federado de Carintia ha transpuesto con la Ley de antidiscriminación de Carintia dos directivas UE al derecho regional. La ley crea una oficina de antidiscriminación, que, entre otras, debe proteger a las víctimas de discriminación en la persecución legal y que debe realizar investigaciones. Para el director de la oficina de antidiscriminación se prevé que sea independiente. Como en Carintia debido al mandato de integración ya no se incorporan disposiciones constitucionales a leyes simples, fue necesario modificar la constitución regional (BO regional 2004/63) estableciendo allí la independencia.

1.2. En Baja Austria, la reforma de la constitución regional de Baja Austria de 1979 (BO regional 0001-13) ha supuesto la modificación del catálogo de los objetivos del Estado, incluyendo el aseguramiento sostenible del agua como base de la vida. De esta forma, se asumió el compromiso del aseguramiento sostenible de este valioso recurso, después de que las Naciones Unidas declararan el año 2003 como año internacional del agua dulce.

1.3. En Alta Austria hubo debates sobre la aportación de las participaciones del gobierno regional a una sociedad holding, para poder aprovechar ventajas empresariales y fiscales. Para seguir asegurando el control del país en cuanto al suministro energético, en la ley de reforma constitucional regional de Alta Austria 2004 (BO regional 2004/79), se previó que el 51% del capital social de Energie AG Oberösterreich deberá seguir en manos del gobierno regional o de empresas propiedad exclusiva del Estado federado de Alta Austria.

1.4. En el Estado federado de Salzburgo, con la modificación de la ley constitucional regional (BO regional 2004/97) se incluyeron dos nuevos objetivos del

Estado en la constitución regional y se redujo el límite de edad para el ejercicio del sufragio activo en elecciones en el ámbito municipal, de anteriormente 18 años a los 16 años actuales. Como novedad se incluyeron en el catálogo de objetivos del Estado el aseguramiento sostenible del agua como fundamento natural de la vida y el aseguramiento del suministro a la población de agua potable de alta calidad, así como la protección y el fomento de niños y jóvenes en la comunidad.

En este contexto también habría que mencionar la ley regional constitucional, con la que se modifica la Ley constitucional regional sobre colaboración del Estado federado de Salzburgo en el marco de la integración europea (BO regional 2004/55). Según el art. 263 Trat. CE, los miembros del comité de regiones deben tener un mandato basado en elecciones democráticas para una corporación territorial regional o local o ser políticamente responsables frente a una asamblea elegida.

En el marco de las negociaciones sobre la formación del nuevo gobierno regional tras las elecciones regionales del 7 de marzo de 2004 (véase al respecto más arriba el punto I.2.1.) se alcanzó un acuerdo en el sentido de que el anterior presidente regional Dr. SCHAUSBERBER (ÖVP), que ya no tiene un escaño regional ejercerá hasta la finalización del mandato del consejo de regiones, en el año 2006, su condición de miembro del comité de regiones y, por lo tanto, también la presidencia de la comisión de asuntos constitucionales y gobernación en Europa (FK CONST).

Por esta razón fue necesario crear un fundamento de derecho constitucional, para que la función de un miembro del comité de regiones sea ejercida por una persona políticamente responsable ante el parlamento regional (como asamblea elegida). También se ajustaron las disposiciones sobre deberes de información frente a parlamento regional y gobierno regional.

1.5. En Estiria, con una reforma de la ley constitucional regional (BO regional 2004/44) se revisó la regulación de la fecha de referencia para el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones regionales. De forma análoga a las disposiciones de la CA, ahora se atribuye el sufragio activo y pasivo a todos los ciudadanos de la región que el día de las elecciones hayan cumplido los 18 años de edad.

1.6. En Vorarlberg, el parlamento regional ha aprobado la reforma de la constitución regional (BO regional 2004/14) anulando la obligación de votar en elecciones regionales y municipales y de pronunciarse en consultas populares o referéndum, además de redefinir la fecha de referencia para el ejercicio del derecho de sufragio. De forma parecida a las disposiciones modificadas de la CA¹⁶ ahora se atribuye el sufragio activo a todos los ciudadanos que el día de las elecciones hayan cumplido los 18 años de edad. El sufragio pasivo se le atribuye a todos los candidatos que en el día de las elecciones hayan cumplido los 19 años de edad.

Con otra reforma de la constitución regional (BO regional 2004/43) se amplió

16. Véase el texto refundido del art. 26 CA tras la reforma de CA I N° 90/2003, véase al respecto el informe 2003, punto III.2.1.

el catálogo de objetivos del Estado. Se incluyeron en la constitución regional como novedad una disposición referente al bienestar de los niños, en el sentido de los objetivos marcados por las convenciones de derechos del niño, el compromiso del Estado federado en materia de protección de la vida y respeto a la dignidad de personas moribundas, el compromiso de promoción del voluntariado de los ciudadanos de la región y el reconocimiento del domingo y de los festivos legales como días de descanso laboral.

2. Desde los parlamentos regionales se remitieron durante el periodo de referencia un total de 227 proyectos de ley al Gobierno federal según el procedimiento del art. 98 apdo. 2 y art. 97 apdo. 2 CA. El Gobierno federal expresó una oposición según el art. 98 apdo. 2 CA. Ésta afectó al proyecto de ley del parlamento regional de Viena, referente a la Ley de reforma de pensiones de Viena, que prevé una reforma de la legislación de pensiones de las funcionarias y los funcionarios de Viena. El Gobierno federal expresó reservas en cuanto a su constitucionalidad, pues las medidas previstas se quedan cortas en relación con las medidas aprobadas por la Federación con la reforma de pensiones 2003, lo que tendría como efecto una sustancial mejora de la situación de los funcionarios y las funcionarias regionales de Viena frente a los funcionarios federales. El parlamento regional de Viena no asumió las reservas expresadas por la Federación sino que aprobó una resolución de ratificación y la ley fue publicada en la versión aprobada originariamente por el parlamento regional.¹⁷

3. Durante el año de referencia habría que destacar en relación con la pertenencia de Austria a la Unión Europea que para los Estados federados austriacos resulta de especial interés la adhesión de diez nuevos Estados miembro con fecha de 1 de mayo de 2004, las negociaciones en el marco de la conferencia intergubernamental 2004, la adopción y la firma del Tratado sobre una constitución para Europa, la importante subida del tránsito, así como la gestión de numerosos programas UE de ayudas regionales.

El procedimiento de participación regional constitucionalmente reconocido (art. 23d CA) funcionó a la perfección, igual que en los años anteriores. La Federación ha representado los intereses de los Estados federados frente a las autoridades europeas en los procedimientos por infracción del tratado. Tampoco en el año 2004 se produjo la integración de representantes regionales en las sesiones del Consejo de la UE.

Los Estados federados han emitido durante el año de referencia 2004 siete posiciones comunes,¹⁸ que según art. 23d apdo. 2 CA son vinculantes para la

17. Véase BO regional 2004/44.

18. Se vieron afectadas las siguientes materias:

- Propuesta para una directiva sobre el acceso a los tribunales en asuntos medioambientales;
- Propuesta para una directiva sobre servicios en el mercado interior, KOM(2004)2;
- Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región continental - borrador;
- Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región atlántica - borrador;
- Libro blanco sobre servicios de interés general KOM(2004)374;

Federación. Por parte de la Federación se ha respetado en todos los casos esta vinculatoriedad.

Jurisprudencia del Tribunal constitucional

1. El Tribunal constitucional (TCA) se ha ocupado en varias sentencias de cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre Federación y Estados federados.

1.1. Tal vez la decisión más importante a efectos prácticos sea la sentencia G 140,141/03 de 10.3.2004, referente a la Ley de oficinas de compensación de la Federación, anulando partes esenciales de tal ley. La ley de oficinas de compensación fue dictada en el año 2000 y lo fue en relación con la liberalización del mercado eléctrico y el problema de la energía de compensación, es decir, el hecho de que para una red eléctrica plenamente operativa sea necesario compensar las diferencias entre la entrada de corriente en la red y la salida de corriente de la red. La ley de oficinas de compensación preveía que las transacciones y la formación de precios de la energía de compensación debía realizarse por medio de oficinas de compensación, que a tal efecto necesitarían una concesión del Ministro de economía. Las oficinas de compensación debían, en base a los datos recibidos sobre oferta y demanda de energía, calcular la energía de compensación y su precio, gestionando estas variables de forma que la energía necesitada fuese suministrada al mejor precio posible y la energía excedente fuese vendida al mayor precio posible.

Era una circunstancia indiscutida que las regulaciones sobre organización y uso de energía de compensación estaban cubiertas por el supuesto competencial del art. 12 apdo. 1 Z 5 CA («Sistema eléctrico, salvo cuando esté incluido en el artículo 10») y que, por lo tanto, la Federación sólo tenía la competencia legislativa básica, mientras la legislación de desarrollo y la ejecución le corresponde a los Estados federados. De hecho, la Federación, mediante la ley de organización del sector eléctrico dictó una normativa legal básica en materia de energía de compensación, nombrado en este contexto oficinas de compensación. Sin embargo, la creación y la fijación de funciones concretas de estas oficinas de compensación no se efectuó en la ley básica sino en la ley de oficinas de compensación, que la Federación basó en la competencia «sistema bursátil», mencionado en el art. 10 apdo. 1 Z 5 CA, reclamando por lo tanto la competencia legislativa y ejecutiva plena. En el procedimiento ante el TCA, la Federación argumentó que las funciones de las oficinas de compensación consistirían en la reunión de oferta y demanda en el mercado de la energía de compensación y que esto, según la situación legal histórica («teoría de la petrificación»), nunca había estado cubierto por la expresión sistema eléctrico según el art. 12 CA. En el caso de las oficinas de compensación se trataría más bien de instituciones que presentarían todas las

—Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región atlántica y continental; borradores;

—Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región boreal; borrador.

características esenciales de una bolsa. El TCA no compartió este punto de vista: Por una parte no estamos ante una bolsa en el sentido del art. 10 apdo. 1 Z 5 CA, pues la participación en el mercado de energía de compensación no es voluntaria sino obligatoria. Por otra parte habría que considerar el contexto general: La organización y el uso de la energía de compensación están sin ningún lugar a dudas cubiertos por el art. 12 CA y son imprescindibles para el aseguramiento del suministro energético. El hecho de que ahora, tras la liberalización del sector eléctrico, deba organizarse según criterios de mercado la energía de compensación sería un desarrollo sistemático del hecho competencial del art. 12 apdo. 1 Z 5 CA. A los efectos de la normativa de competencias, la energía de compensación y el mercado de la energía de compensación deben ser considerados como una unidad, por lo tanto, las regulaciones de la Ley de oficinas de compensación sobre organización y funciones de las oficinas de compensación debían ser incluidas íntegramente en el art. 12 apdo. 1 Z 5 CA y sólo podrían ser dictadas como disposiciones de legislación básica.

1.2. Otra anulación de una disposición legislativa federal se produjo mediante la sentencia G 212/02 de 10.10.2003¹⁹ y afectó a la ley de ordenación de actividades económicas de la Federación. Se anuló un pasaje según el cual la autoridad de inspección económica debía imponer un uso eficiente de la energía en la autorización de instalaciones industriales. En este contexto, el TCA se remitió a una sentencia del año 1986 (Recopilación de sentencias 10.831/1986), según la cual, la normativa sobre ahorro energético no podría apoyarse en la competencia federal del art. 10 apdo. 1 Z 8 CA («Asuntos de actividades económicas»), pues según la interpretación histórica («teoría de la petrificación») ese tipo de normativas no están cubiertas por este supuesto competencial. Como tampoco cabía amparar la normativa en ningún otro supuesto competencial de la Federación, el TCA anuló la normativa. El Gobierno federal había argumentado en el procedimiento ante el TCA que se trataba de la transposición de la directiva IPPC (Directiva del Consejo sobre la reducción y prevención integral de la contaminación medioambiental) y que el aspecto de la protección medioambiental preventiva en la regulación de instalaciones empresariales sería parte de la competencia de la Federación sobre actividades económicas. El TCA opuso a tal argumento que la normativa indicada servía como mucho de forma indirecta a la protección del medioambiente y que no se buscaba prevenir riesgos medioambientales concretos de una empresa. La cuestión clave, también de la directiva, sería más bien el uso racional de la energía y por lo tanto sería una cuestión no cubierta por la competencia sobre actividades económicas. Finalmente, el TCA recordó expresamente su jurisprudencia sobre la doble vinculación del legislador austriaco en la transposición del derecho comunitario y destacó que esto era aplicable especialmente a la cuestión interna austriaca de la competencia: La directiva IPPC no valdría para fundamentar competencias federales que la Federación no tiene según el derecho constitucional austriaco. La cuestión de qué legislador es competente para la transposición de una directiva al derecho austriaco es determinada exclusivamente por el derecho constitucional austriaco.

19. En el momento de redacción del informe aún no se disponía de una copia de tal sentencia.

1.3. En la sentencia G 344/01 del 11.6.2004, una disposición de la ley de médicos de hospital del Estado federado de Baja Austria fue calificada como inconstitucional. La disposición se refería a las retribuciones del trabajo en domingos y festivos de médicos que trabajan en hospitales del Estado federado de Baja Austria. En caso de trabajo en domingos y festivos hay, según la ley de descanso laboral de la Federación, un derecho genérico a una remuneración adicional por trabajo en festivos. La ley de médicos de hospital del Estado federado de Baja Austria también concedía un suplemento para el trabajo en domingos y festivos pero declaraba en la norma en cuestión que tal suplemento había que imputarlo a la remuneración por trabajo en días festivos a pagar según la ley federal. Sin embargo, de esta forma, la ley regional invadía una competencia de la Federación: Si bien los Estados federados son competentes, según el art. 21 apdo. 1 CA, en materia de legislación sobre función pública, y de esta forma también de la normativa retributiva, de los empleados regionales y municipales, si tales empleados trabajan en empresas, según el art. 21 apdo. 2 CA, es la Federación la competente para la protección de los trabajadores. Por una parte, el TCA se remitió a una decisión del año 2002, según la cual los hospitales regionales son empresas en el sentido del art. 21 apdo. 2 CA y, por otra parte, el TCA se remitió a una decisión del año 1980 sobre el contenido de la competencia de la Federación en materia de protección de los trabajadores: De la misma resultaría inequívocamente que la regulación de la remuneración por trabajo en festivos prevista en la ley de descanso laboral de la Federación es una regulación de protección de los trabajadores que compete a la Federación. La norma de imputación dispuesta en la ley regional sustituiría o modificaría la regulación federal y representaría una injerencia inadmisibles del legislador regional en la competencia de protección de los trabajadores de la Federación.

1.4. La competencia de legislación de actividades económicas de la Federación fue otra vez objeto de la atención del TCA en la sentencia B 769/03 de 28.6.2004. El punto de partida fue la organización de un «rastros y mercados rurales». A tal efecto debían ofertarse y venderse en un pabellón en dos días de la semana objetos usados y productos de agricultores en venta directa. La autoridad administrativa prohibió este rastro y mercado rural, fundamentando su decisión en la ley de actos y eventos del Estado federado de Estiria. El TCA resolvió que la autoridad administrativa había atribuido a la ley regional un contenido contrario a las competencias asignadas: Si bien la ordenación de actos y eventos es según el art. 15 apdo. 3 CA una competencia regional, la ordenación de mercados (que son eventos en los que en una plaza o en un pabellón se ofrecen y venden mercancías en determinados días y horarios), según la situación legal histórica siempre ha sido una cuestión sujeta a la legislación de actividades económicas y que por lo tanto está cubierta por la competencia de actividades económicas de la Federación (art. 10 apdo. 1 Z 8 CA). Si bien la ley federal de actividades económicas de 1992 excluye a los mercados rurales expresamente de las regulaciones de la ley de actividades económicas, esto para el TCA sólo supuso la renuncia del legislador federal a una competencia de regulación y no tuvo como consecuencia que el legislador regional se haya convertido en competente para tales mercados. Por lo tanto, la autoridad administrativa no tenía legitimación según el derecho de competencias para prohibir el rastro y mercado rural en cuestión y, por lo tanto, su decisión fue revocada.

1.5. También en la sentencia B 1541/01 de 12.6.2004 se atribuyó a la aplicación de una ley regional por una autoridad administrativa la violación del reparto de competencias. En esta ocasión, la autoridad prohibió la colocación de publicidad en el dorso de señales de tráfico, situados en accesos y salidas de autopistas, apoyándose a tal efecto en la ley de protección de la naturaleza del Estado federado de Estiria. Esa ley prescribe que sólo pueden autorizarse avisos (esto incluye también la publicidad) fuera de localidades, si no deterioran la imagen paisajística y se existe una «necesidad específica relacionada con la ubicación» (lo que quiere decir que el aviso es necesario para encontrar una empresa o una atracción). Como en el caso litigioso se trataba de publicidad para una emisora de radio, la autoridad negó la necesidad específica relacionada con la ubicación y no concedió la autorización. En el procedimiento ante el TCA se le imputó a la ley de protección de la naturaleza que con tal regulación viola el principio federal de consideración, es decir, la obligación de la Federación y de los Estados federados deducida por el TCA a partir de la CA, de no ejercer sus respectivas competencias de forma que se anulen o burlen entre ellas. La ley regional estaría eludiendo la competencia federal de policía de carreteras (art. 11 CA), según la cual, la Federación es competente para la regulación de señales de tráfico y en la ley federal correspondiente había autorizado el uso publicitario del dorso de señales de tráfico en las autopistas. El TCA llegó a la conclusión de que la propia ley de protección de la naturaleza no era inconstitucional, pero que debía ser interpretada de forma constitucional, según el reparto de competencias: como la regulación de la instalación de señales de tráfico era competencia de la policía de carreteras y, por lo tanto, un asunto federal, el legislador regional, en la ley de protección de la naturaleza sólo podría regular, en cuanto a la fijación de publicidad, la cuestión del deterioro paisajístico y en lo relativo a las señales de tráfico no podría aplicar el criterio de la necesidad específica relacionada con la ubicación. La autoridad administrativa no lo reconoció y supuso que la ley regional tenía un contenido contrario al reparto de competencias.

2. En la sentencia A 1/03 de 26.2.2004, el TCA tuvo que resolver sobre una demanda por la compensación financiera entre Federación y Estados federados. Se trataba del coste de los impresos de las multas, utilizados para las infracciones de tráfico. Tales infracciones son, por reparto de competencias, de la policía de carreteras según art. 11 CA, cuya competencia de legislación le corresponde a la Federación, aunque los Estados federados son los responsables de la ejecución. Según las disposiciones legales federales (Ley de circulación), la expedición de las multas se efectúa también por la «Gendarmerie» que, en el plano organizativo, es una institución federal. Durante años, el Estado federado de Estiria sufragó directamente la mayor parte de los costes y ahora exigía de la Federación el reembolso parcial de tales costes. Como la Federación se negó, el Estado federado de Estiria presentó demanda ante el TCA. Ambas partes litigantes adujeron como argumento ante el TCA la norma de soporte de costes del § 2 Ley constitucional financiera. Sin embargo, a juicio del TCA esta norma no era de aplicación en el litigio concreto pues hay una regulación especial por ley federal sobre el soporte de los costes de la ley de tráfico que, según la interpretación del TCA, significa que la Federación debe soportar inicialmente los costes en cuestión y como compensación recibe el 20% de las multas. En el presente caso, la Federación

había recibido más del 20% y, por lo tanto, no había participado en la cuantía suficiente en el coste de los impresos, por lo que se estimó la demanda del Estado federado.

3. Mediante la sentencia G 218/03 de 30.6.2004 se suspendieron como inconstitucionales disposiciones de la ley de elecciones municipales del Estado federado de Viena sobre derecho de sufragio de extranjeros por violación del art 1 CA. Las disposiciones habían concedido el sufragio activo y pasivo para las asambleas de distrito²⁰ no sólo a los ciudadanos de la Unión que no fueran austriacos sino también a todos los demás no austriacos. Esto fue impugnado por parlamentarios del parlamento regional de Viena ante el TCA con la siguiente acusación: De las disposiciones sobre régimen electoral para consejo nacional, parlamento regional y ayuntamientos (art. 26, 95 y 117 CA) resultaría un mandato de homogeneidad electoral, según el cual sólo ciudadanos austriacos estarían legitimados para votar. El gobierno regional de Viena lo negó y argumentó que las asambleas de distrito eran una creación de la autonomía constitucional de los Estados federados (art. 99 CA) y que ninguna norma de la constitución federal obligaba al Estado federado de Viena a limitar el sufragio para las asambleas de distrito a los austriacos o a los ciudadanos de la unión. El TCA consideró a la asamblea de distrito como un órgano de representación que tendría la función de representar los intereses generales en el ámbito del distrito y que debía ser entendida como concretización del principio democrático del art. 1 CA. Sin embargo, el concepto de «pueblo» utilizado en el art. 1 CA («El derecho emana del pueblo») estaría vinculado a la nacionalidad austriaca, de forma que la elección de las asambleas de distrito en Viena sólo le puede corresponder a los ciudadanos austriacos del distrito.

Esta interpretación del concepto de pueblo del art. 1 CA y su traslación a las asambleas de distrito vienesas ha recibido críticas.²² Desde la perspectiva federalista llama la atención de que la autonomía constitucional de los Estados federados no jugará ningún papel para el TCA. En este sentido, la sentencia es otro ejemplo más de la tendencia de la jurisprudencia de dejar el menor margen posible a la autonomía constitucional de los Estados federados.

4. Dos sentencias durante el periodo de referencia afectan a la competencia regional de legislar sobre la transmisión del suelo, que está siendo cada vez más presionado desde el derecho comunitario. En la sentencia G 110/03 de 10.3.2004 se anuló la disposición de la Ley de transmisión de suelo de Vorarlberg sobre la obligación de autorización de la adquisición de derechos sobre solares sin edifi-

20. En la CA no se regulan las asambleas de distrito y sólo existen en Viena. Según la Constitución de Viena, Viena está dividida a efectos administrativos en 23 distritos, con sus respectivos órganos, entre ellas las asambleas de distrito. Los miembros de las asambleas de distrito son elegidos por los habitantes del distrito. Sus funciones son principalmente la emisión de tomas de posición y de propuestas para asuntos que afectan a los habitantes del distrito.

22. Véase la crítica de la resolución del TCA por *Pernthaler*, «Volk, Demokratie und Menschenrechte in den Wiener Gemeindebezirken», JBl 2005.

caciones y en la sentencia G 79-81/04 de 15.12.2004 se anuló la disposición de la Ley de transmisión de suelo de Tirol, según la cual la adquisición de derechos sobre solares de uso agrícola o forestal sólo debe ser autorizado si el adquirente explota él mismo el solar. En ambos casos, el TJCE había resuelto previamente (Salzmann II – sentencia de 15.5.2003, Rs C-300/01; Ospelt – sentencia de 23.9.2004, Rs C-452/01), que regulaciones de ese tipo, cuando existen vínculos con el derecho comunitario, son contrarios al derecho comunitario. Pero como las regulaciones eran aplicables sólo a supuestos de hecho internos, el TCA constató una discriminación inadmisibles de nacionales y anuló las disposiciones mencionadas por violación del principio de igualdad del art. 7 CA.

Principales acontecimientos políticos: panorámica general

1. El año 2004 fue el de las elecciones comunitarias y regionales y sucede a un año 2003 marcado por las elecciones legislativas. A su vez el 2006 acogerá las elecciones provinciales y locales.

Esta claro, pues, que este período viene caracterizado por preocupaciones vinculadas a la renovación de las asambleas comunitarias y regionales, e incluso de sus Gobiernos respectivos.

Ante la celebración de escrutinios inminentes, la ley electoral se ha modificado en algunos puntos importantes. Las elecciones que se producen el 13 de junio de 2004, o sea el mismo día que las elecciones europeas, cambian en aspectos importantes el panorama político en dos de las tres comunidades y en las tres regiones. Además existe el riesgo de tener repercusiones a nivel federal. Algunas estrategias ya se diseñan en función de las elecciones que se anuncian para 2006.

No se puede considerar que estas preocupaciones electorales, casi electoralistas, sirven para la definición y la aplicación políticas eficaces a nivel comunitario y regional. ¿No convendría reflexionar sobre los procedimientos que preservan mejor la continuidad del ejercicio del poder?. El calendario electoral, en particular, ¿no debería reconsiderarse en todos los niveles de poder?.

2. La ley electoral se modificó en 2002. Sus disposiciones son, por primera vez, de aplicación a las elecciones comunitarias y regionales. Hay, en particular, el efecto sobre a la elección de candidatos del sexo femenino. «los tres primeros candidatos de cada una de las listas no pueden ser del mismo sexo» (ley especial de 18 de julio de 2002, artículo 10); «... la diferencia entre el número de candidatos de cada sexo no puede ser superior a uno» «(artículo 2).»

En el ejercicio de sus competencias, las comunidades y las regiones pueden también adoptar medidas con incidencia electoral. Se menciona, en particular, el decreto flamenco de 3 de marzo, el valón del 11 de marzo y la resolución bruselese del 29 de abril que organizan el control de los gastos electorales realizados con motivo de las elecciones regionales.

3. Los resultados de las elecciones de junio de 2004 causan la sorpresa. La mayoría federal (compuesta por socialistas y liberales, del norte y del sur) conoce la derrota, excepto los socialistas francófonos.

Ciertamente, el escrutinio regional permite dos lecturas. Una primera com-

paración puede establecerse con relación a las elecciones regionales anteriores, las del 13 de junio de 1999. Otra con relación a las elecciones federales del 18 de mayo de 2003. Pero, de una manera o de otra, todo indica claramente que el electorado pretendió sancionar a los partidos de la mayoría, singularmente a la familia liberal.

El Partido socialista francófono saca ventajas de la situación. En relación a 2003, progresa algo en Valonia y de manera neta en Bruselas. Es el ganador de las elecciones. Sigue siendo el primer partido valón y, hecho histórico, se convierte en el primero en Bruselas, que es una ciudadela tradicionalmente liberal.

Por primera vez desde 1987, el Centro demócrata humanista se recupera en Valonia. Es uno de los aspectos principales del escrutinio. En Bruselas, su progresión es aún más neta puesto que duplica su representación política.

Para los partidos ecologistas, el despertar es duro. La victoria excepcional de 1999 había ido seguida por una derrota igualmente excepcional en 2003. Ahora mejora el 2003, pero muy poco. Permanece al otro lado de la barrera del 10%, generalmente presentada como el volumen de su «reserva normal» de electores.

Flandes puso de nuevo a los social-cristianos a la cabeza de su clasificación. ¡Es la enseñanza política principal de este escrutinio con el sobresalto de Groen! (los ecologistas flamencos) que supera el límite máximo electoral de 5 %. ¡Groen! vuelve a ser así un partido útil, mientras que en 2003, no disponía de representación a nivel federal.¹

4. Los resultados electorales tienen repercusiones sobre la adaptación de las instituciones federales y, más concretamente, sobre la del Senado.

Los setenta y cinco diputados regionales valones también son diputados de la Comunidad francesa. Diecinueve diputados bruseleses francófonos se encuentran en la misma situación. Los noventa y cuatro diputados de la Comunidad francesa designan entre sus miembros a diez senadores de comunidad. Los diputados al Parlamento flamenco son ciento veinticuatro. Designan entre sus miembros a diez senadores de comunidad. El Parlamento de la Comunidad de habla alemana elige a un senador de comunidad suplementario.

Como se puede constatar, los senadores de comunidad ejercen simultáneamente una función en el Parlamento de su Región, en el Parlamento de su Comunidad y en el Senado. Llevan, como se dice comúnmente, una «triple gorra». Este cúmulo de actividades, pero no de remuneración, está previsto por la Constitución.

5. En la perspectiva de próximas elecciones a nivel local, los partidos políticos ya preparan sus armas. Unos procuran prolongar a nivel comunal y provincial las alianzas de socialistas con demócratas humanistas que se establecieron a nivel regional, e incluso de ampliarlas a los ecologistas. Otros se esfuerzan, al contrario, en reconstruir las alianzas socialista-liberales que prevalecían antes de 2005 y

1. «Les résultats des élections régionales, communautaires et européennes du 13 juin 2004», É. Arcq, P. Blaise, V. de Coorebyter et C. Sägerser, *Courrier hebdomadaire* n°1853-1854, CRISP.

que existen a nivel federal, dispuestas aquí también, a abrirse a las tendencias ecologistas.

En el examen y el debate de distintos asuntos políticos, como el de la lucha contra la contaminación acústica en torno al aeropuerto de Bruselas-Nacional, estas preocupaciones estratégicas pueden revelarse con fuerza.

6. La actividad normativa de las comunidades y regiones, durante el período considerado, está reducida a su más simple expresión. El antes y el después de las elecciones no son propicios al desarrollo del trabajo parlamentario. Algunos proyectos llegan, sin embargo, al final.

Se puede mencionar, en particular, el decreto valón de 12 de febrero de 2004 que organiza las provincias valonas; el de 27 de mayo de 2004 que confirma el decreto del Gobierno valón de 22 de abril de 2004 que realiza la codificación de la legislación relativa a los poderes locales; el decreto de la Comunidad francesa de 12 de mayo de 2004 que fija las condiciones de concesión de subvenciones para la organización de actividades deportivas de barrio, el decreto flamenco de 26 de marzo de 2004 relativo a la publicidad de la administración; el decreto germanófono del 3 de mayo de 2004 que promueve la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las instituciones consultivas y la resolución bruselense del 11 de marzo de 2004 que abre a los no nacionales el acceso a empleos en la función pública comunal así como en las intercomunales (en el mismo sentido, el decreto de 19 de marzo de 2004 de la Comisión comunitaria francesa).

Una mención particular debe hacerse de los «decretos Bolonia» de 31 de marzo de 2004 que definen la enseñanza superior, favoreciendo su integración en el espacio europeo y financiando de nuevo las Universidades en la Comunidad francesa.

Los decretos valones de 12 de febrero de 2004 procuran también determinar el estatuto de los Comisarios de Gobierno y administradores públicos que ejercen sus funciones en un conjunto de instituciones colocadas bajo el control de la Región valona.

7. La instauración de los nuevos Gobiernos conduce a preguntarse, una vez más, sobre el papel de los gabinetes, es decir, de estos equipos de colaboradores políticos que se sitúan en el entorno inmediato del Ministro y que lo asisten en sus distintas tareas, y también sobre sus gastos. Hasta se han depositado algunas propuestas de decreto en el Parlamento de la Comunidad francesa con el objetivo de encuadrar mejor este fenómeno político y administrativo. Preguntado sobre la constitucionalidad de estas propuestas, el Consejo de Estado ha recordado que los gabinetes ministeriales son negociados de los que el Gobierno comunitario o regional dispone en exclusiva. Tiene la competencia exclusiva de

2. «La característica esencial de la radiodifusión y la televisión es el hecho de proporcionar información pública al conjunto del público.» En una interpretación evolutiva del concepto de difusión, se incluye también la difusión a petición individual. Las actividades de difusión no pierden su naturaleza porque, como consecuencia de la evolución de las técnicas, se ofrecería una más amplia posibilidad de elección al telespectador o al oyente «(n° 155/2004).»

regular su organización, sus misiones y su funcionamiento. No está pues en el poder del legislador adoptar normas en este ámbito (19 de enero de 2005).

8. La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje permite, por su parte, precisar las normas de organización de las comunidades y regiones. Cinco cuestiones son, esencialmente, examinadas.

El Tribunal recuerda, en primer lugar, con insistencia la existencia del ámbito de competencias residuales que vuelve de nuevo, con arreglo al artículo 35 de la Constitución y su disposición transitoria, al Estado federal. Es el caso de la protección civil (n° 197/2004: «la ley de 31 de diciembre de 1963...») se propuso establecer un sistema autónomo con el fin de organizar eficazmente las ayudas en un ámbito que afecta a los intereses esenciales de la población»; de los servicios de la sociedad de la información (n° 132/2004), de la publicación de los textos oficiales (n° 106/2004) o del procedimiento aplicable a los órganos jurisdiccionales (n° 168/2004).

El Tribunal constata, a continuación, que algunas competencias federales, comunitarias y regionales se encuentran tan imbricadas una con otras que, «para garantizar una política coherente» y desenredar la madeja institucional así formada, podría resultar necesaria una reforma legislativa. Si esta vía no se utiliza, conviene instaurar cooperaciones institucionales entre las colectividades políticas interesadas. Mejor aún. Cuando las competencias del Estado federal, algunas comunidades y regiones «no pueden ya ser ejercidas más que en cooperación», la intervención unilateral del una de los socios desconoce abiertamente «el principio de proporcionalidad consustancial a todo ejercicio de competencias».

Así sucede en los ámbitos de la radiodifusión (que es competencia comunitaria) y las telecomunicaciones (que son competencia federal) a partir del momento en que la evolución tecnológica conduce a establecer y utilizar infraestructuras y redes comunes de transmisión (n° 132/2004). La distribución actual de las competencias evidencia «la absoluta necesidad de prever una cooperación entre la autoridad federal y las comunidades para determinar las competencias del regulador de las telecomunicaciones». Con esta precisión útil: la ley especial indica algunos de los medios que permiten trabajar en este sentido pero también hay otros; el Estado federal y las colectividades federadas disponen «de otros instrumentos con el fin de establecer su cooperación» (ibídem).³

El Tribunal se pregunta aún sobre el alcance del principio de «lealtad federal» que se inscribe en el artículo 143, § 1°, de la Constitución. Refiriéndose a los trabajos preparatorios de esta disposición, el Tribunal parece alejarse de las enseñanzas de una doctrina clásica en este ámbito. La Constitución no impone solamente al Estado federal y a las colectividades federadas una obligación de orden político. Formula también una norma jurídica. Impone «no perturbar el equilibrio de la construcción federal,» en su conjunto. Indica, en resumen, «el espíritu» en el cual las competencias de unos y de otros deben ejercerse. De ahí esta conclusión: «El principio de lealtad federal, leído en combinación con el princi-

3. Aún es necesario observar que un acuerdo de cooperación no puede modificar las competencias exclusivas que corresponden a las autoridades respectivas (n° 145/2004).

pio de razonabilidad y de proporcionalidad, significa que corresponde a cada legislador, en el ejercicio de su propia competencia, velar por que, por su intervención, el ejercicio de las competencias de los otros legisladores no se vuelva imposible o exageradamente difícil («n° 119/2004;» ver también n° 146/2004).

El Tribunal recuerda que la autonomía de las comunidades y las regiones que está consagrada por la Constitución o en virtud de ésta tiene por consecuencia que puedan llevarse a cabo políticas distintas en los ámbitos exclusivos de competencia. Una diferencia de tratamiento puede pues aparecer entre los ciudadanos, en función de la comunidad o la región de las que provienen. No significaría señal de discriminación. Recuérdese que, «la autonomía estaría desprovista de significado si por el solo hecho de que existan diferentes tratamientos entre los destinatarios de las normas que se aplican a una misma materia en las distintas comunidades y regiones se juzgara contrario» a las normas de igualdad y la no discriminación (n° 69/2004).

La observación es pertinente aunque se tiene que constatar que empresas de la misma naturaleza, como agencias de viaje, quedarán sometidas, en el territorio de la región bilingüe de Bruselas capital, a normas distintas porque unas dependen, en razón de sus actividades, de la Comunidad francesa, otras de la Comunidad flamenca y otras aún, llamadas bicomunitarias, del Estado federal. Por eso paradójico que eso pueda parecer, las primeras podrán vender viajes en las ferias y salones, y en cambio las segundas y las terceras, no.

Por último, el Tribunal no duda en instaurar una determinada gradación entre las intervenciones del Estado federal y las de las colectividades federadas. Lo hace en el ámbito de la protección de la vida privada. En su artículo 22, 1.º párrafo, la Constitución declara el derecho al respeto de la vida privada y familiar «excepto en los casos y condiciones fijados por la ley», sobrentendida que federal puesto que el texto constitucional data de 1980. El Tribunal admite sin embargo injerencias del legislador comunitario y regional cuando éstas producen en una materia, como los deportes, que es de competencia propia. Pero, en este caso, «el legislador que apruebe el decreto debe respetar la (legislación) federal general que tiene valor de (legislación) mínima para toda la materia». La ley de 8 de diciembre de 1992 relativa a la protección de la vida privada respecto a los tratamientos de datos de carácter personal se impone, en particular, a las colectividades federadas.

9. La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje puede tratar accesoriamente, del estatuto de las colectividades locales. En la sentencia n° 35/2004, el Tribunal de arbitraje destaca que la regionalización de la legislación orgánica de las colectividades locales (ley especial de 13 de julio de 2001) se realizó al mismo tiempo que la instauración de «garantías en favor del neerlandófonos,» francófonos y germanófonos «en los municipios con estatuto especial». Según el Tribunal, estas garantías deben ponerse en paralelo con las que la ley especial de 12 de enero de 1989 ofrece a las «personas de pertenencia lingüística francesa y neerlandesa en los municipios de la región de Bruselas capital».

10. Esta misma jurisprudencia se pronuncia sobre los contornos de las competencias comunitarias y regionales y sobre el alcance de la transferencia «de una parte del poder legislativo» que el federalismo instauró (n° 25/2004).

Se recuerda, como en la práctica, la Constitución y las leyes de reformas institucionales «asignaron a las comunidades y a las regiones toda la competencia para decretar normas consustanciales a las materias que se les transfirieron» (n° 61 y 174/2004). Es necesario suponer, en efecto, que esta transferencia se refiere «a un conjunto homogéneo de competencias» (n° 45/2004) o sobre «el conjunto de la política relativa a las materias» asignadas (ibídem). Las colectividades federadas disponen, por ejemplo, «de la competencia más amplia» en materia de colocación de los trabajadores y de programas de entrega de trabajo a los solicitantes de empleo desocupados «(n° 5/2004; ver también 168 y 174/2004). Otro ejemplo: «la competencia asignada a las regiones en materia de servicios de taxis implica la de fijar las tarifas que les son aplicables» (n° 25/2004).

Aún es necesario comprobar si la Constitución y la ley especial no contienen reglas que dispondrían otra cosa. La «competencia general» (n° 61/2004) que se asigna a las comunidades y a las regiones puede encontrarse limitada «en su ejercicio» si «afecta a una materia para la cual el legislador especial dispuso otra cosa». Para utilizar el ejemplo de los taxis, corresponde a la autoridad regional «tener en cuenta las medidas que adopten las autoridades federales...» respecto a la política de precios y rentas».

El equilibrio es difícil de establecer. La «reserva de competencia» instituida por la Constitución o por la ley especial no puede llegar hasta «retirar a las regiones la competencia de fijar las tarifas de los servicios que están incluidos en las materias que se les asignan» (ibídem). Pero, por otra parte, la autoridad federal mantiene su libertad de determinar los precios máximos «que no podrán ser superados en ninguna región» (ibídem).

En materia económica, en particular, procede tener en cuenta «la concepción global» que inspira, según el Tribunal, la construcción del Estado federal (n° 146/2004) y «la voluntad del legislador especial» de preservar «una normativa de base uniforme para la organización de la economía en un mercado integrado». Los componentes del Estado que son también «los componentes de la unión», según la terminología utilizada en la sentencia n° 69/2004) (en este caso, las regiones), deben, por lo tanto, ejercer sus competencias en el marco normativo de la unión económica y monetaria. Los derechos de aduana interiores y toda exacción de efecto equivalente están, por consiguiente, proscritos.

Tres cuestiones importantes se han tratado en 2004. Afectan al derecho trabajo, a la protección social y a la financiación de los cultos y de las organizaciones filosóficas no confesionales.

– «Según una tradición bien establecida», el Estado federal es el único que tiene competencia en el derecho del trabajo, en sus aspectos individuales y colectivos. Es él, en particular, que determina en qué condiciones los convenios colectivos del trabajo pueden concluirse y qué efectos jurídicos se atribuyen a sus disposiciones. Poco importan su objeto o la calidad de los negociadores. El sistema preserva «la coherencia del derecho convencional» del trabajo y «los equilibrios queridos por la concertación social». Un decreto que hace obligatorios los acuerdos celebrados entre organizaciones sindicales y patronales que se refieren a materias comunitarias y regionales es pues anulado por la sentencia n° 145/2004).

–El Estado federal también es competente respecto al derecho de la seguridad

social. Se sabe que «las prestaciones familiares» forman una rama de este conjunto. Por otra parte, las Comunidades son competentes en las materias denominadas personalizables, y, en particular, en la materia de la ayuda a las personas, a las familias y a los niños, ya se trate de una ayuda directa que se proporciona sin intermediario a sus destinatarios o de una ayuda indirecta, con la intervención de asociaciones, instituciones o servicios autorizados o subvencionados. ¿Cómo reconciliar las intervenciones federales y comunitarias?

Para el Tribunal, el Estado federal debe limitarse a conceder suplementos de subsidios familiares a niños que se benefician y que se confían por otra parte a estructuras de acogida reconocidas. Las Comunidades, por su parte, son las únicas competentes para efectuar la política relativa a estas estructuras, comprendiendo la fijación de tarifas y las subvenciones (n° 104/2004).

—Según una tradición también antigua, puesto que se remonta al decreto imperial de 1809, los poderes públicos cubren el déficit de construcción de iglesias y de establecimientos asimilados. Desde 2002, la misma norma prevalece para los establecimientos de asistencia moral calificados de «establecimientos de derecho público dotados con la personalidad jurídica». El legislador toma como base territorial la provincia y añade el distrito administrativo de Bruselas capital. Pero, actuando así, el legislador federal ¿no pone a cargo de las provincias, y en consecuencia de las regiones de las que dependen, obligaciones excesivas? El reconocimiento y la organización de los cultos, como las de las organizaciones filosóficas no confesionales son competencia del Estado federal. Correspondía pues a éste «imponer a las provincias una intervención subsidiaria en la financiación» de los establecimientos públicos en cuestión.

11. La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje puede aún procurar preservar las competencias del Estado federal. Éste es competente para determinar el mínimo de los medios de existencia que corresponde a cada uno. A este respecto, está en condiciones de «hacer las opciones que le parecen adecuadas en una materia que se le ha atribuido» (n° 5/2004). Puede especialmente sustituir aquella asignación por un derecho a la integración social y precisar las condiciones de concesión. Este derecho no podría asimilarse «a un verdadero derecho subjetivo al empleo». Pone simplemente a cargo de los centros públicos de acción social «una obligación de utilizar los medios de los que disponen,» dentro de los límites de sus competencias, para favorecer la inserción profesional de las personas en cuestión «(ibídem).»

Por el contrario, «la constitucionalidad de una disposición adoptada por el legislador federal en el ejercicio de su competencia no podría depender de la existencia de una disposición tomada por los legisladores comunitarios (o regionales),» en el ejercicio de su propia competencia «(ibídem).»

Algunas materias son reservadas por la Constitución al legislador federal. Tal es el caso de la organización y las atribuciones del servicio de policía integrada (artículo 184 de la Constitución). Otros le son asignados por la ley especial de reformas institucionales: «la policía administrativa general y el mantenimiento del orden público a nivel comunal» (n°12/2004). La ley especial confirma así el papel del municipio «como órgano de co-gobierno de la autoridad superior en las materias en las que ésta tiene competencia» (ibídem).

Aún es necesario que, en el ejercicio de esta competencia, el legislador federal no vuelva imposible o exageradamente difícil el ejercicio de las competencias que corresponden «en principio» a la región en cuanto a la organización de las instituciones y de la administración municipal (ibídem).

Por el contrario, el Tribunal de arbitraje, sin referirse siquiera al nuevo artículo 19 de la ley especial de reformas institucionales constata que cuando la Constitución utiliza, como en el ámbito de la expropiación, el término de ley y que la terminología no ha cambiado desde 1831, no se propuso reservar una competencia al legislador federal, en detrimento de las comunidades y las regiones. «Quiso solamente excluir la competencia del poder ejecutivo, reservando a las asambleas democráticamente elegidas la competencia de establecer los casos y modalidades de la expropiación «(n° 115/2004).»

12. Se destacarán también algunas sentencias que se refieren a la financiación de las colectividades federadas. Se refieren a los impuestos propios, los impuestos transferidos y los impuestos conjuntos.

—Los impuestos propios. El Tribunal de arbitraje no puede dejar de abordar de frente el problema de la competencia fiscal. Con arreglo al artículo 170, § 1°, de la Constitución, el Estado federal dispone de una «competencia fiscal propia» (n° 88/2004, respecto a la cotización impuesta a los fabricantes y operadores del sector de la alimentación; n° 146/2004, respecto al impuesto de las sociedades; n° 46/2004, respecto a una cotización a cargo de las empresas que almacenan productos derivados del petróleo, n° 163/2004, respecto a la tasa de carteles de anuncios). Percibe el impuesto «para las necesidades del Estado» pero la Constitución no le prohíbe afectar estos medios a necesidades específicas (ibídem). En virtud del segundo apartado del mismo artículo 170 de la Constitución, las comunidades y las regiones disponen de las mismas prerrogativas.⁴ Recaudan, por ejemplo, impuestos de medio ambiente. ¿Cómo regular los conflictos que pueden surgir con motivo del ejercicio de estas competencias concurrentes?. ¿Cómo evitar las interferencias?⁵

Tres respuestas se pueden esbozar: «cuando recaude un impuesto», el legislador, sea federal, comunitario o regional, «debe poner el interés que se propone proteger en equilibrio con otros intereses si éstos están protegidos por medidas adoptadas en el ejercicio de sus competencias» (n° 146/2004). Una norma esencial aparece: en materia fiscal, «la proporcionalidad constituye un elemento competencia del legislador» (ibídem).

4. «La autonomía fiscal de las regiones implica, en particular, que no se podría afirmar que el principio de igualdad se viola por la simple razón que una región instauró un impuesto mientras que la otra región no lo hizo» (n° 146/2004).

5. La ley de 24 de diciembre de 2002 modifica el régimen de las sociedades en cuanto a impuestos sobre las rentas. Suprime «la deducción con cargo a los gastos profesionales de los impuestos regionales autónomos...» El Tribunal de arbitraje considera que el legislador federal ejerció, en este caso concreto, una competencia que le es propia, «pertenece al legislador que es competente para recaudar un impuesto establecer las modalidades de éste» (n° 146/2004).

En este sentido, la «cuota de embalaje» que grava los recipientes para bebidas es un impuesto y no un canon. Una «opción política» del legislador federal. No se puede considerar que «se opone» la política del legislador regional. Éste puede perseguir su política de medio ambiente y residuos «por otros medios» (n° 195/2004; ver también n° 88/2004).

Una segunda respuesta está inscrita en el artículo 170, § 2, párrafo 2, de la Constitución. Se da prioridad sin ninguna duda a la fiscalidad federal. En caso necesario, el legislador federal determina las materias sobre las cuales no pueden recaudarse impuestos comunitarios y regionales. Puede también limitar o suprimir los impuestos ya establecidos por las colectividades federadas (n° 146/2004).

Una tercera respuesta aparece en la sentencia n° 195/2004, respecto a las cotizaciones de embalaje. Una atribución de competencia exclusiva al legislador federal puede parecer indicada cuando «la categoría de impuesto» es «extremadamente móvil por excelencia» y cuando corre el riesgo de causar «una migración fiscal indeseable». Tal es el régimen que ha sido instaurado mediante la ley especial de 13 de julio de 2001 para las tasas, es decir, los impuestos encaminados a reducir significativamente la utilización o el consumo de productos que puede generar perjuicios ecológicos. Pueden aplicarse a otros impuestos «cuya finalidad es comparable a la ecotasa, que sustituye respecto a los recipientes para bebidas de un solo uso».

—Los impuestos transferidos. Otros impuestos, inicialmente considerados federales, se han transferido a las comunidades y regiones. Entre estos «impuestos transferidos», se puede citar «los derechos de registro sobre las donaciones entre vivos de bienes muebles o inmuebles» (operaciones a las cuales procede asimilar las donaciones gratuitas en el sentido civilista de la expresión). Se perciben «en función de su localización». El legislador regional posee en este ámbito una competencia exclusiva. Está habilitado, en particular, «para modificar el tipo de imposición,» la base de imposición y las exenciones «(n° 45/2004).»

—Los impuestos conjuntos. Otros impuestos aún, como el impuesto de las personas físicas, son considerados federales (n° 69/2004). Pero se asigna una parte de su producto a las colectividades federadas. Es incluso una de las fuentes principales de los medios financieros que reciben. Corresponde al legislador especial determinar la materia imponible, la base y el tipo de imposición así como las exenciones.

Consideraciones preliminares

La reforma del ordenamiento regional, introducida en el sistema jurídico de Italia por medio de las Leyes constitucionales 1/99 y 3/01, se está llevando a la práctica a través de un camino que presenta un itinerario accidentado y lleno de incertidumbres, como consecuencia de diferentes factores que, en todo caso, tienen orígenes comunes.

En primer lugar, conviene valorar el propio procedimiento de aprobación de la Ley constitucional 3/01, de modificación del Título V de la Parte segunda de la Constitución. Supuso el primer caso en que una decisión relativa a las características del ordenamiento regional tenía una mayoría favorable muy reducida; además, se llevó a cabo en un contexto de profundas divisiones políticas (*vid.* el Informe Comunidades Autónomas 2001).

En segundo lugar, en relación con el contenido de la reforma, la mencionada Ley constitucional de 2001 perseguía un objetivo excesivamente ambicioso, especialmente porque no era compartido por la mayoría. Consistía en dejar atrás tanto la «idea» originaria de Región, diseñada por nuestros constituyentes, como el concreto regionalismo que había evolucionado en las últimas décadas. Esta situación adquirió mayor importancia después de las elecciones políticas de 2002, puesto que fueron vencidas por las fuerzas políticas que se habían manifestado en contra de la reforma de 2001, y que a partir de entonces lideran el Gobierno y la mayoría parlamentaria del país.

El conjunto de estos elementos influye en el proceso de aplicación de las reformas políticas, en la medida que las discrepancias políticas en torno al contenido de la reforma constitucional se han traducido, en los años sucesivos a esas elecciones, en una falta de un acuerdo acerca de los objetivos a perseguir y de los instrumentos a través de los cuales perseguir tales objetivos. En este sentido, las fuerzas políticas y sociales, y los distintos niveles institucionales, no han sabido encontrar las correctas vías de colaboración, y han acabado por incrementar el número de conflictos. Ello ha requerido de la jurisdicción constitucional la obligación de solucionar las divergencias entre los distintos niveles institucionales.

Consecuentemente, el contencioso que se ha desarrollado ante la Corte Constitucional, referido a las relaciones entre el Estado y las Regiones, y a la defini-

* Traducción realizada por Josep Molleví, profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

ción de las respectivas competencias, nunca antes había sido tan elevado como a lo largo del año 2004. Por todo ello, puede afirmarse que, si a tres años de distancia de la entrada en vigor de la reforma constitucional, el contexto del regionalismo italiano no se encuentra sumido en una mayor oscuridad, es gracias a la numerosísima jurisprudencia de la Corte Constitucional. Ante la ausencia de comportamientos políticos homogéneos, y de decisiones legislativas claras, ha sido la jurisprudencia constitucional quien ha precisado la base a partir de la cual debería manifestarse el proceso de construcción del nuevo ordenamiento regional.

La preocupación del juez constitucional por garantizar la continuidad institucional y el control del gasto público en la transición hacia el nuevo ordenamiento jurídico

La Ley constitucional 3/01 no contenía disposiciones transitorias ni disposiciones finales, por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en varias ocasiones ha debido garantizar la continuidad y funcionalidad de los procesos institucionales, así como garantizar la aplicación y el respeto al principio de seguridad jurídica.

En este sentido, la Corte Constitucional ha advertido en primer lugar que el paso del anterior al nuevo sistema de distribución de competencias, en lo que se refiere a la materia de finanzas públicas, debe realizarse gradualmente, dada la extrema vulnerabilidad de este tema.

En concreto, el artículo 119 de la Constitución dispone que «Las Regiones establecen y aplican sus propios tributos e ingresos, en armonía con la Constitución y de acuerdo con los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario». En numerosas ocasiones, la Corte Constitucional ha precisado que la plena operatividad de la autonomía financiera, en ingresos y en gastos, que el mencionado artículo 119 de la Constitución atribuye a las Regiones, sólo podrá hacerse efectiva una vez que el Estado haya definido previamente el nuevo modelo de financiación, en una decisión que debe ser aprobada con la participación de todos los niveles institucionales.

En consecuencia, el juez constitucional ha indicado que el tributo propio de la Región será sólo el que ésta determine por medio de su propia Ley regional, pero a continuación ha justificado una limitación temporal y provisional en lo relativo al ámbito regional de autonomía, de conformidad con el reparto fiscal, y por la necesidad de llevar a cabo «una reforma global de la autonomía financiera de las Regiones, en el contexto de desarrollo del nuevo artículo 119 de la Constitución» (Sentencia 381/04).

Igualmente, en otras ocasiones, la Corte Constitucional ha rechazado la posibilidad de admitir en materia tributaria una potestad regional autónoma y diferenciada respecto a la aprobación por parte del Estado de la legislación de coordinación, y en este marco jurídico ha precisado que la puesta en práctica del diseño constitucional previsto en el artículo 119 de la Constitución requiere «como premisa necesaria, la intervención del legislador estatal, quien, a los fines de coordinar el conjunto del sistema financiero público, deberá no sólo fijar los

principios, que el legislador regional tendrá que respetar, sino también regular las grandes líneas de todo el modelo tributario y financiero italiano, y definir los ámbitos y los límites dentro de los cuales podrá desarrollarse la potestad impositiva del Estado, las Regiones y los entes locales, cada uno en su ámbito respectivo de competencias». Mientras tanto, añade la Corte, encuentra que es razonable «la definición de un modelo transitorio que permita el paso ordenado a un nuevo sistema desde el actual, caracterizado por la presencia de una financiación regional y local que aún en gran parte es derivada, esto es, depende de los presupuestos estatales» (Sentencia 37/04).

Asimismo, la Sentencia 320/04 de la Corte Constitucional expresa que, en una etapa transitoria, es admisible que el Estado adopte «regulaciones que sean parcialmente modificativas, aunque en ningún caso podrán suponer una situación peor para las Regiones respecto a la situación preexistente, y del mismo modo no podrán ser contradictorias con las características esenciales de la autonomía financiera regional que configura el nuevo Título V de la Constitución».

Por otra parte, la Sentencia 13/04 ha puesto de manifiesto la exigencia de la Corte Constitucional para asegurar la continuidad institucional en la prestación de un servicio fundamental, como es el educativo. En esta sentencia, el juez constitucional admite que la normativa estatal ha invadido la competencia de las Regiones en materia de programación de la red escolar, pero evita pronunciarse sobre la derogación de las disposiciones cuestionadas, y prefiere acudir a una sentencia interpretativa de tipo aditivo, en el sentido que la ilegitimidad de los preceptos estatales deriva del hecho que «no preveían que la competencia de los órganos del Ministerio de Educación seguiría vigente sólo hasta que las Regiones, en su respectivo ámbito territorial, y con respeto al principio de continuidad del servicio educativo, aprobaran las correspondientes leyes por las que se atribuía a sus propios órganos regionales la tarea de definir las dotaciones de personal docente de las instituciones educativas».

Esta solución significa, en otros términos, que la Corte Constitucional ha consentido transitoriamente la validez de las resoluciones de programación relativas a la red escolar, aprobadas por el Ministerio, hasta que las Regiones procedan a dotarse de unos órganos administrativos regionales que se encuentren en condiciones de ejercer tales funciones.

Esta sentencia es interesante en la medida que expone una exigencia de continuidad jurídica, dirigida no sólo al ámbito normativo, sino también a los ámbitos organizativos e institucionales, de acuerdo con el hecho de que «en el Estado constitucional, el ordenamiento se fundamenta no sólo en normas, sino también en órganos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales».

De igual modo, pueden citarse otras sentencias, cuya *ratio decidendi* se basa en la voluntad de asegurar la continuidad en el ejercicio de funciones públicas y de garantizar la aplicación del principio de seguridad jurídica.

Por ejemplo, en la Sentencia 256/04 el juez constitucional considera necesario que, a la espera de la aprobación de un sistema de financiación de las actividades culturales, coherente con el nuevo reparto de competencias entre el Estado y las

Regiones, se establezca un período transitorio en el que la intervención estatal, consistente en financiar tales actividades culturales, conserve su validez. Ello es así porque, mientras se espera una nueva regulación jurídica, no se pueden sacrificar valores constitucionales garantizados por el artículo 9 de la Constitución, ni se puede privar a la sociedad civil, que es la beneficiaria de esas ayudas económicas, de la financiación pública indispensable para la promoción y el desarrollo de actividades que, normalmente, no pueden fiarse a las meras leyes del mercado.

Todavía en la materia de actividades culturales, la Corte Constitucional ha negado que la entrada en vigor de la Ley constitucional 3/01 haya supuesto automáticamente la inconstitucionalidad de la legislación estatal vigente. Por lo tanto, el reparto de la financiación para el sector del espectáculo puede fijarse de acuerdo con la normativa vigente, mientras no se apruebe el nuevo procedimiento, que deberá tener en cuenta que la materia forma parte de la competencia regional (Sentencia 255/04).

El objetivo de compatibilizar el reconocimiento de la autonomía con la salvaguarda de la naturaleza unitaria del Estado se manifiesta de igual modo a partir de un examen de las principales sentencias que tienen por objeto la normativa estatal dirigida a asegurar el complejo equilibrio del mundo de las finanzas públicas. En particular, se trata del llamado «pacto de estabilidad interna», que tiene por finalidad el cumplimiento de los objetivos financieros, presupuestarios y tributarios, que los países han adoptado con la adhesión al pacto de estabilidad y de crecimiento definido en el seno de la Unión Europea.

Según la Corte Constitucional, la necesidad de respetar los vínculos relativos al déficit público, que derivan de la adhesión de Italia al ordenamiento comunitario, habilita al legislador estatal para efectuar las intervenciones adecuadas en orden a asegurar la unidad económica y financiera de la República. Con este fin, el legislador estatal se encuentra habilitado para imponer vínculos a las políticas presupuestarias de las Regiones y de los entes locales, para limitar la autonomía del gasto de los entes descentralizados, y para fijar, de manera transitoria, límites globales al crecimiento del gasto corriente (Sentencias 36/04 y 353/04).

Sin embargo, la tutela de la autonomía regional y local requiere, siempre de acuerdo con lo señalado por el juez constitucional, que esos vínculos, limitaciones y prohibiciones, se establezcan de modo que respeten determinadas garantías:

a) Ante todo, deben ser fijados tras buscar el acuerdo con los distintos niveles institucionales afectados por tales limitaciones.

b) En segundo lugar, tienen que ser establecidos en vía legislativa, y no a través de medidas de naturaleza administrativa.

c) Finalmente, no han de ser normas de detalle, sino más bien de principios.

A la espera de alcanzar este entendimiento con las autonomías territoriales, el Estado puede introducir unilateralmente límites al gasto público en función de criterios de garantía y salvaguarda. Es evidente que la intervención estatal debe producirse de modo que la ausencia de prohibiciones y límites temporales podría provocar, mientras durase el retraso en la adopción del acuerdo, la frustración de la finalidad perseguida, esto es, asegurar el control del gasto público (Sentencia 390/04).

La autonomía estatutaria de las Regiones

A lo largo del año 2004, los principales debates en esta materia se han centrado en la forma de Gobierno de las Regiones, y pueden sintetizarse en los dos bloques temáticos siguientes: por una parte, la elección tomada por los Estatutos respecto al sistema de elección del Presidente de la Junta, y a su relación entre éste órgano y el Consejo regional; por otra parte, la determinación de las fuentes idóneas para regular el sistema de elección de los órganos regionales.

A) En lo que se refiere a la primera cuestión, conviene anotar que las Regiones han aprobado sus nuevos Estatutos regionales, previstos por la Ley constitucional 1/99, a lo largo del año 2004. Este dato contrasta claramente con la premura que caracterizó, por un lado, la aprobación de los primeros Estatutos regionales y, por otro lado, la aprobación de los Estatutos municipales y provinciales justo después de la entrada en vigor de la Ley 142/90.

Ciertamente, el contexto institucional actual no es comparable con las situaciones que se acaban de recordar, en la medida que el ejercicio de la potestad estatutaria regional en el bienio 1970-1971 suponía una condición necesaria para el funcionamiento de las Regiones, apenas instituidas; mientras que un eventual retraso de los entes locales en la adopción de sus respectivos estatutos de autonomía habría sido sancionado con la disolución de los Consejos incumplidores.

En la situación actual, en cambio, la presencia en la Ley constitucional 1/99 de un régimen transitorio, acompañado de la ausencia de intervenciones sustitutivas para los casos de inactividad (*vid.* el Informe Comunidades Autónomas 1999), han provocado que las Regiones no se sintieran motivadas para proceder a la aprobación de su propio Estatuto. Además, los Presidentes de la Junta elegidos directamente por el cuerpo electoral en 2000 consideraban que la disciplina «transitoria» prevista por la Ley constitucional 1/99 constituía la solución más favorable para ellos, ante el temor de que los futuros Estatutos podrían contener preceptos dirigidos a limitar los poderes presidenciales, y a reequilibrar el poder de decisión a favor de las asambleas legislativas.

Por su parte, los Consejos regionales habían expuesto su perplejidad en relación con el mecanismo político propuesto por el artículo 126.3 de la Constitución, por el que la destitución, la incapacidad permanente, la muerte o la dimisión voluntaria del Presidente de la Junta, elegido por sufragio universal y directo, comportara la dimisión de la Junta y la disolución automática del Consejo regional.

Estas premisas permiten comprender la ingeniosa solución adoptada por el Estatuto de la Región de Calabria, que preveía el siguiente mecanismo institucional: a) los candidatos al cargo de Presidente y de Vicepresidente de la Junta regional tenían que ser destacados en la papeleta electoral, y votados conjuntamente con los otros miembros del Consejo regional; b) su nombramiento formal correspondía al Consejo regional, que adoptaban la decisión en la toma de posesión de sus cargos, junto a la aprobación del programa de gobierno presentado por los candidatos; c) en el caso de que se produjera la falta de nombramiento de los candidatos reseñados en las listas electorales que habían resultado mayoritarias, se habría decidido la disolución automática del Consejo regional.

Esta solución institucional debería haber evitado el automatismo de la diso-

lución del Consejo en los supuestos de sustitución del Presidente, en aquellos supuestos distintos al expuesto en el subpunto c) anterior. Sin embargo, esta regulación fue impugnada ante la Corte constitucional, que declaró su inconstitucionalidad en la primera sentencia recaída en el año 2004 en materia regional (Sentencia 2/04).

Con la mencionada resolución, el juez constitucional ha evidenciado que la solución institucional de la Región de Calabria había sido asumida en *fraudem Constitutionem*, porque suponía una manifiesta vulneración del artículo 123 de la Constitución, que, según una consolidada jurisprudencia constitucional, obliga a respetar puntualmente no sólo cualquier disposición de la Constitución, sino también su «espíritu», esto es, los principios y las finalidades propios del texto constitucional.

En el caso concreto, el «espíritu» del legislador constitucional se traducía en la opción por privilegiar la elección directa del Presidente de la Junta y de favorecer la estabilidad política de la Región, para lo cual se preveía, como ocurre por otra parte con los órganos de los entes locales, la disolución automática del Consejo en caso de sustitución, por cualquier motivo, del Presidente electo (esto es, elegido) directamente por el cuerpo electoral.

Por el contrario, la solución que proponía el Estatuto regional de Calabria intentaba dar vida a un sistema de elección «substancialmente» directa del Presidente y del Vicepresidente de la Junta, sin establecer la disolución para los supuestos de sustitución del Presidente por parte del Vicepresidente.

La Sentencia 2/04 de la Corte constitucional ha adoptado una evidente función de impulso, puesto que todas las Regiones han acelerado sucesivamente el procedimiento de aprobación de los Estatutos, y han previsto el mecanismo de elección del Presidente de la Junta por sufragio universal y directo. En todo caso, algunos Estatutos se han apresurado a destacar el papel político del Consejo regional, de modo que le han asignado funciones de control y coparticipación en la adopción de criterios de dirección política; así, por ejemplo, han precisado que el programa de gobierno del Presidente de la Junta debe ser discutido y aprobado por el Consejo.

B) La constitucionalidad de algunas normas del Estatuto de la Región de la Toscana ha sido cuestionada por el Gobierno, que ha planteado una cuestión de legitimidad constitucional. En particular, el Gobierno ha impugnado distintas disposiciones estatutarias, que tienen por objeto, respectivamente: los principios generales y los objetivos principales de la Región, el procedimiento de aprobación del programa de Gobierno, las relaciones con los entes locales, el papel del Consejo regional en el procedimiento de formación y ejecución de la normativa de la Unión europea, y el referéndum regional.

Todas las cuestiones de constitucionalidad han sido rechazadas por la Sentencia 372/04, de la Corte constitucional, que ha aprovechado para realizar algunas precisiones significativas:

a) En primer lugar, la sentencia clarifica la naturaleza jurídica de las disposiciones programáticas, que las Regiones habían incluido en sus Estatutos para reforzar los objetivos fundamentales de la acción regional.

El juez constitucional admite plenamente tales disposiciones, bien porque entran de lleno dentro de los eventuales contenidos de los Estatutos, o bien porque son instrumentos que «legitiman a las Regiones como entes que reflejan la colectividad regional y el conjunto de sus respectivos intereses y expectativas». En consecuencia, se ha de reconocer a la Región la posibilidad de perseguir finalidades ulteriores respecto a las materias sobre las que tiene competencia legislativa y administrativa, en la medida que las mismas pueden alcanzarse también «por medio de las potestades de iniciativa, de participación, de consulta y propuesta, entre otras, otorgadas a las propias Regiones por la Constitución y las leyes estatales, y ejercitables de manera formal o informal, con el fin de obtener la mejor satisfacción de las exigencias de la propia colectividad».

La argumentación de la Corte constitucional es importante porque califica la autonomía regional en un sentido constitucional, y define tal ente no como uno de carácter sectorial (con unas competencias predeterminadas), sino como un ente de representación general de los intereses de la comunidad de referencia. En otras palabras, se admite explícitamente que la autonomía reconocida en el artículo 114 de la Constitución representa el modo que tiene de organizarse sobre el territorio una determinada comunidad, una porción del pueblo, identificada con su propia identidad.

Acerca de la naturaleza jurídica de las citadas disposiciones programáticas, la Corte constitucional confirma que expresan una función que no es normativa, sino «de naturaleza cultural y también política», en el sentido que no producen directamente normas vigentes y aplicables, sino que expresan unos objetivos que alcanzarán valor normativo desde el instante en el que las Regiones los concreticen a través del ejercicio de las funciones y de las facultades que el ordenamiento jurídico les atribuye.

b) En segundo lugar, la Corte constitucional reconoce la competencia del Estatuto para introducir normas destinadas a incrementar la función de dirección y de control político del Consejo respecto al Presidente, reequilibrando prácticamente las relaciones entre los dos órganos electivos. En cualquier caso, lo importante es que no se altera el régimen de la forma de gobierno prevista por los artículos 122.5 («El Presidente de la Junta regional elegido por sufragio universal y directo, ostenta la facultad de nombrar y revocar a los miembros de la Junta»), y 126.2 de la Constitución («La aprobación de una moción de censura por parte del Consejo, o la dimisión del Presidente de la Junta comportan automáticamente la disolución del Consejo regional»).

En el caso examinado, el Estatuto de la Región de la Toscana recoge lo que ya había dispuesto el Decreto legislativo 267/00 a propósito de la forma de gobierno de los entes locales territoriales, y prevé que el programa de gobierno del Presidente electo deberá ser defendido ante el Consejo, y aprobado por éste dentro de los siguientes diez días desde aquél en el que tuvo lugar su defensa. Obviamente, la falta de aprobación del programa puede tener un importante significado político, pero sus efectos deben producirse dentro del marco de las disposiciones constitucionales, en la medida que el Consejo regional, o el Presidente, deberán extraer las oportunas consecuencias, por medio de la aprobación de una moción de censura, o bien, con la presentación de la propia dimisión, respectivamente.

c) En tercer lugar, la Sentencia 372/04 no observa ninguna contradicción entre el artículo 70 del Estatuto de la Región de la Toscana, y el artículo 117.5 de la Constitución. El precepto estatutario regula las modalidades mediante las cuales la Región participa en la formación y ejecución de las decisiones comunitarias, en las materias de competencia regional. Por su parte, el artículo constitucional reserva a la ley estatal la definición de los procedimientos relativos a la mencionada participación. No hay contradicción, señala la Corte, porque la ley estatal establece «el régimen jurídico externo» del procedimiento, es decir, los mecanismos con base en los cuales los órganos regionales participan, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 131/03, en la definición y ejecución de las decisiones comunitarias. En cambio, el precepto estatutario circunscribe su ámbito de aplicación al régimen «meramente interno» del procedimiento, presumiblemente desde la óptica, también en este caso, de reforzar y remarcar la función de dirección del Consejo regional.

d) Por último, el Gobierno había impugnado el artículo 75.4 del Estatuto, que introduce, de modo semejante a los Estatutos de otras Regiones, un *quórum* para dar validez a los resultados de un referéndum; según este precepto, se requiere el voto de la mayoría de los votantes que participaron en las últimas elecciones regionales. Se trata de un *quórum* distinto al previsto en el artículo 75 de la Constitución, a propósito de los referéndums abrogativos de leyes estatales, que es de la mayoría de los que tengan derecho al voto.

En una conclusión que compartimos plenamente, el juez constitucional ha desestimado este motivo de inconstitucionalidad, y ha afirmado la legitimidad de una disposición que no es sólo legítima, sino también oportuna para revitalizar el instituto del referéndum.

El *quórum* fijado por el Estatuto de la Región de la Toscana es constitucional, en cuanto que la materia forma parte del contenido que el artículo 123 de la Constitución establece como obligatorio para los Estatutos regionales. Asimismo es razonable porque, como ha argumentado la Corte, se adecua «a los distintos flujos electorales, y su parámetro es la participación electoral en las últimas votaciones al Consejo regional, cuyos actos constituyen precisamente el objeto de la consulta refrendaria».

No hay que olvidar, además, que los referéndums abrogativos nacionales entraron en crisis desde el momento en que no se consiguió alcanzar el *quórum* previsto por el artículo 75 de la Constitución. A ello hay que añadir la práctica, formalmente correcta, aunque substancialmente elusiva del dictado constitucional, que induce que aquellos, que son contrarios a la propuesta, no acudan a votar, de modo que su número se suma artificialmente a aquellos otros, que por varios motivos distintos, no participan en la votación. Se consigue, por ejemplo, que, representando el abstencionismo en Italia cerca del 25 % de los electores, el 26 % de votantes contrarios a una propuesta de abrogación consigan prevalecer, pese a que los favorables a la pregunta del referéndum sean el 49 %.

Los principios de la legislación electoral regional

La Ley constitucional 1/03 ha extendido el principio de autonomía también a las modalidades de elección de los órganos de gobierno. Como consecuencia de esta opción, la materia electoral forma parte de la potestad legislativa concurrente de la Región. Como afirma el artículo 122.1 de la Constitución, «el sistema de elección y los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y de los otros miembros de la Junta regional, así como de los consejeros regionales, se regulan por ley de la Región, de acuerdo con los límites de los principios fundamentales que establezca una Ley de la República, que también fijará la duración del mandato en los órganos electivos».

Sobre esta materia se aprecia una diferencia cualitativa entre la autonomía de las Regiones, y la de los entes locales territoriales, en la medida que, para estos últimos, la regulación tanto del sistema electoral como de la forma de gobierno forma parte de la competencia exclusiva del Estado.

En aplicación de la mencionada previsión constitucional, el Parlamento ha aprobado la Ley 165/04, reguladora de las «Disposiciones de desarrollo del artículo 122, primer apartado, de la Constitución». Esta Ley ha precisado los siguientes principios en materia de sistema electoral:

A) El sistema para la elección del Consejo regional debe perseguir la formación de mayorías estables, y asegurar la representación de las minorías. Siendo evidente que no se está en presencia tanto de un principio, sino más bien de un objetivo, debe destacarse que la formulación utilizada por el legislador nacional parece mostrar una preferencia por los sistemas electorales mayoritarios o proporcionales racionalizados. Por el contrario, no son coherentes con la consecución del objetivo los sistemas electorales que son proporcionales de modo estricto, ni tampoco aquellos otros mayoritarios con colegios uninominales, puesto que no aseguran automáticamente la representación de las minorías.

B) Los órganos de gobierno regional directamente elegidos por el censo electoral son el Presidente de la Junta regional y los consejeros regionales. En cambio, los miembros de la Junta Regional son nombrados por el Presidente de la Junta.

C) En caso de elección del Presidente de la Junta por medio de sufragio universal y directo, ésta debe producirse conjuntamente con la elección del Consejo regional. Es una formulación que parece evidenciar una preferencia por los sistemas electorales a una única vuelta.

D) Viceversa, en los supuestos de elección directa únicamente del Consejo regional, la Ley de la Región debe especificar un límite temporal taxativo no superior a noventa días para la elección del Presidente y la constitución de la Junta. Se deduce que, en caso de alcanzar ese plazo sin que se haya llegado a constituir el órgano electivo, se debe proceder a la disolución automática del Consejo regional y celebrar de nuevo las elecciones.

E) El Presidente de la Junta y los consejeros, independientemente del sistema de elección, desarrollan sus atribuciones sin mandato imperativo. Por lo tanto,

no pueden introducirse mecanismos dirigidos a penalizar la libertad de voto de los miembros electos, o bien que prohíban el paso de un grupo político a otro o, en fin, la constitución de un nuevo grupo político.

En otro orden de consideraciones, se ha planteado si las Regiones, al aprobar sus leyes en materia electoral, tienen que sujetarse sólo a los principios fijados por el legislador estatal, o bien también deben respetar los principios incluidos en sus respectivos Estatutos regionales.

En teoría, la respuesta debería ser afirmativa, y de hecho la doctrina considera mayoritariamente que el sistema electoral forma parte integrante de los mecanismos que inciden sobre las características de la forma de gobierno. Así pues, la formulación del artículo 123 de la Constitución, en el sentido que «Cada una de las Regiones tiene un Estatuto que, en concordancia con la Constitución, determina la forma de gobierno...», parece atribuir también a la fuente estatutaria una cierta competencia en materia electoral.

Sin embargo, en la práctica esta solución podría plantear inconvenientes en el momento en que las Regiones codificasen en sus Estatutos una regulación electoral que se contradijera con los principios establecidos por la ley estatal. Un riesgo que se podría producir solo en el supuesto hipotético en que las Regiones aprobasen sus Estatutos respectivos antes que entrara en vigor la ley del Estado a la que remite el artículo 122.1 de la Constitución. En el resto de casos, un remedio eficaz consistiría en que el Gobierno hiciera uso de sus competencias e impugnara preventivamente el Estatuto regional ante la Corte constitucional, alegando un vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del artículo 122 de la Constitución.

Esta premisa es, a nuestro juicio, esencial para comprender en su exacta dimensión la Sentencia 2/04 de la Corte constitucional, que ha declarado la inconstitucionalidad de algunas disposiciones en materia electoral del Estatuto regional de Calabria, aprobado el 31 de julio de 2003, esto es, en una fecha en la que el ejercicio de la potestad estatutaria regional se había anticipado a la definición por parte del Estado de los principios en materia de elección de los órganos regionales (hecha efectiva el 2 de julio de 2004).

Al motivar su sentencia, el juez constitucional parece que se vio influenciado más por la hipótesis que se acaba de plantear, que por exigencias de coherencia teórica. En efecto, fundamentó el pronunciamiento de inconstitucionalidad en la consideración de que el artículo 122 de la Constitución, que es una norma paralela al artículo 123 del mismo texto constitucional, introduce una reserva material a favor de la fuente legislativa, y la sustrae de la fuente estatutaria. En otras palabras, la Corte aplica el criterio de la competencia, afirmando que la materia electoral se encuentra reservada integralmente a la ley regional, lo que excluye cualquier tipo de competencia del Estatuto para fijar ulteriores principios vinculantes para el legislador regional.

No obstante, el juez constitucional llega a esta conclusión a través de un itinerario argumentativo y lógico que es de algún modo incierto. Baste considerar, por ejemplo, que la Corte, por una parte precisa que el artículo 122 de la Constitución remite a la fuente estatutaria «para desarrollar un papel necesariamente

reducido, aunque significativo», y admite por otra parte que «la opción estatutaria en los temas de fuentes normativas... y de forma de gobierno regional pueden condicionar indirectamente la legislación electoral regional».

La misma *ratio decidendi* utilizada por el juez constitucional para resolver la cuestión de legitimidad constitucional puede ser reveladora de la preocupación que ha orientado a la Corte. Al respecto, ésta señaló que «el Estatuto regional no puede regular directamente la materia electoral o incluso contradecir la disposición constitucional que prevé esta especial competencia legislativa». Ello demuestra el temor de la Corte por el hecho de que el Estatuto de la Región de Calabria pudiera contener un régimen jurídico electoral que entrara en vigor en ausencia de los principios de la citada materia diseñados por una Ley del Estado, y que hubiera vinculado a la ley regional para que adoptara un régimen contrario con la previsión del artículo 122 de la Constitución.

Estas consideraciones me inducen a destacar que, sólo en lo referido a este aspecto, la Sentencia 2/04 no constituye un «precedente», en la medida que razones sistemáticas han llevado a remarcar que el artículo 122 de la Constitución no sustrae una parte de una materia a la competencia estatutaria, para remitirla a una fuente inferior (la ley regional), sino que impone una interpretación integrada de los artículos 122 y 123 de la Constitución, que se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios generales de razonabilidad y de proporcionalidad.

En cualquier caso, se trata de un debate relevante, aunque sólo teórico, puesto que las Regiones se han adaptado en este punto a un rígido *self restraint*, de modo que han evitado codificar en el Estatuto normas de naturaleza explícitamente electoral, lo que por otra parte es coherente con el principio de autonomía, que incluye también el derecho a renunciar autónomamente a ámbitos de su propia competencia.

La función constitucional del poder sustitutivo

La institución del poder sustitutivo representa uno de los principales mecanismos a los que recurren normalmente los ordenamientos constitucionales para asegurar la unidad del sistema. Inicialmente previsto como una expresión de la función de control, o para evitar omisiones o retrasos en la adopción de actos obligatorios, ha acabado por convertirse en un instrumento al que acude el sistema para cumplir con obligaciones de impulso, de garantía de la funcionalidad global del sistema de las autonomías.

Su disciplina se encuentra en este momento constituida por el artículo 120 de la Constitución, y por el artículo 8 de la Ley 131/03 (*vid.* Informe Comunidades Autónomas 2003). En cuanto a la evolución de su régimen jurídico, evidencia como se acudía a la intervención sustitutiva para tutelar el principio unitario, más que para asegurar la vinculación de las obligaciones jurídicas. En este sentido, el juez constitucional ha afirmado que este instituto jurídico constituye garantía «de exigencias fundamentales de igualdad, seguridad, legalidad..., y en cualquier caso asegura, ante hipótesis patológicas, la unidad y la coherencia del ordenamiento (Sentencia 236/04).

Se trata, conviene precisarlo, de una institución garantista del principio de autonomía, en la medida que, por una parte, se traduce en una sustitución temporal y justificada del nivel institucional superior sobre el inferior; y, por otra parte, ante la falta de ella, se debería transferir la competencia normativa o administrativa al nivel superior, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Como ha afirmado la Corte constitucional, «la previsión de la sustitución de un nivel de gobierno a otro para el cumplimiento de concretos actos o actividades, que tienen la consideración de necesarios por la ley para la consecución de los intereses unitarios afectados... sirve para introducir un elemento de flexibilidad con el objetivo de preservar la distribución normal de competencias que el principio de subsidiariedad implica» (Sentencia 172/04).

Si los casos que legitiman el recurso a la intervención sustitutiva son claramente reconducibles a la función propia del Estado como garante de la unidad del ordenamiento constitucional, los mecanismos y procedimientos, a través de los cuales esta institución jurídica se debe manifestar, han de hacer referencia, en cambio, a la naturaleza no jerárquica de las relaciones interinstitucionales. En otras palabras, debe asegurarse una coherencia sustancial tanto con el principio de autonomía, como con la lógica cooperativa que ha de informar las relaciones entre los distintos niveles institucionales.

Por todo ello, es oportuno asegurar el cumplimiento de determinadas garantías que, a la luz de una consolidada jurisprudencia constitucional, se concretan en las siguientes: a) la provisionalidad de la intervención, esto es, los efectos de la potestad sustitutiva deben tener una duración circunscrita en el tiempo, y no prejuzgar la posibilidad de que las Regiones ejerciten concretamente su propia autonomía; b) su excepcionalidad, en cuanto que el ente incumplidor tiene que ser preventivamente requerido, y la intervención sustitutiva ha de constituir un instrumento excepcional, porque determina una modificación de la legitimidad para actuar; así pues, se ha de acudir a él como *extrema ratio*; c) la legalidad, ya que en efecto la facultad de intervenir en sustitución de otro ente ha de disponer de una base legal, y ha de estar prevista explícitamente y regulada en una ley que haga referencia al caso concreto.

Si ésta es la función fundamental del citado instituto jurídico, parece razonable afirmar que el mismo puede ser activado no sólo por el Estado, en el sentido del artículo 120 de la Constitución, sino también por las Regiones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Decreto legislativo 267/00, del Texto único sobre el ordenamiento de los municipios y de las provincias. Este último precepto señala que corresponde a las Regiones la organización del «sistema regional» de las autonomías locales territoriales.

Sin embargo, el Gobierno ha impugnado ante la Corte constitucional numerosas leyes regionales que preveían una intervención sustitutiva de las Regiones en sus relaciones con aquellos entes locales que hubieran incumplido obligaciones, con el fundamento de que la única tipología de intervención sustitutiva admisible debía ser la estatal regulada en el artículo 120 de la Constitución. Con relación a este aspecto, el juez constitucional, en una jurisprudencia unívoca y precisa, ha despejado el campo de cualquier posible duda, mediante las precisiones siguientes:

A) La potestad de sustitución introduce un criterio de flexibilidad en la distribución de las competencias, lo que evita que pueda asignarse al nivel institucional superior una competencia por vía ordinaria (Sentencias 71/04, y 172/04).

B) La base constitucional del poder sustitutivo de las Regiones, en sus relaciones jurídicas con los entes locales, se encuentra en el artículo 118 de la Constitución, que después de haber optado por una preferencia generalizada a favor de los entes más próximos a los ciudadanos, introduce un criterio flexible para la concreta asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno, y en este contexto se sitúa también la previsión de «sustituciones excepcionales de un nivel de gobierno por otro para el cumplimiento de concretos actos o actividades, que la ley considera necesarios para la consecución de los intereses unitarios afectados» (Sentencias 43/04, 71/04 y 172/04).

C) El artículo 120 de la Constitución no agota las posibilidades de ejercicio de la potestad sustitutiva, concentrándolas todas en el Estado. Este precepto constitucional prevé tan sólo un poder sustitutivo extraordinario, de tal modo que «no se pronuncia sobre la admisibilidad y la disciplina de otros casos de ejercicio sustitutivo de competencias, por parte de la legislación estatal y regional de ámbito sectorial» (Sentencias 43/04, 70/04, 71/04, 140/04).

D) En todo caso, la regulación legislativa regional de la potestad de sustitución debe garantizar el ejercicio libre de la autonomía de los entes locales territoriales, ya previsto para el ejercicio del poder sustitutivo estatal, regulado en el artículo 120 de la Constitución (Sentencia 172/04).

E) La competencia para ejercitar esta intervención sustitutiva no puede confiarse a los órganos o unidades administrativas, sino a los órganos de gobierno de la Región, puesto que se trata de una asignación excepcional de competencias que incide directamente sobre entes políticamente representativos (Sentencia 112/04).

El difícil reparto de las competencias legislativas entre el Estado y las Regiones

La Sentencia 196/04 de la Corte Constitucional tiene un particular interés, tanto desde el punto de vista de la distribución de competencias, como desde la perspectiva de las relaciones interinstitucionales. En esta sentencia, la Corte examina varias cuestiones de inconstitucionalidad relativas al Decreto ley 269/03, sobre condonación en obras de la construcción.

Se trata de un instituto ya conocido por su frecuente utilización en los ámbitos urbanístico, ambiental, paisajístico y de ordenación del territorio. El Gobierno ha acudido repetidamente al mismo, tanto para reparar los daños producidos por construcciones ilegales, como especialmente para introducir recursos económicos útiles que permiten sanear el equilibrio presupuestario. En virtud de esta condonación, aquellos que paguen una contribución dirigida a reparar el daño cometido con la realización de las obras, verán extinguido el delito o las sanciones administrativas y, entre éstas, la demolición de las obras ilegales.

El juez constitucional, en una sentencia amplia y bien estructurada, ha establecido las precisiones siguientes:

A) Desde la perspectiva de la competencia, la materia de las sanciones penales forma parte de las competencias exclusivas del Estado. En cambio, en lo que se refiere a la regulación de los efectos administrativos de la reparación, conviene remitirse a la materia «gobierno del territorio», que forma parte de la competencia legislativa concurrente de las Regiones. En consecuencia, el Decreto ley 269/03 lesiona la competencia regional en la medida que no reconoce al legislador regional «un papel relevante... de articulación y desarrollo de las disposiciones dictadas por el legislador estatal, en materia de condonación, desde la vertiente administrativa.

B) El principio de colaboración excluye que el legislador regional utilice una competencia propia con el fin exclusivo de evitar la aplicación en su propio territorio de una ley del Estado que entienda que es inoportuna o ilegítima. Sobre la base de esta consideración, la Corte constitucional ha declarado inválidas las leyes de algunas Regiones que (siempre desde la vertiente de la condonación de obras de construcción) declaraban unilateralmente que en su respectivo territorio no se aplicaba una parte del texto legislativo estatal (Sentencia 198/04).

Los principios de colaboración y de lealtad requieren, además, que las administraciones municipales colaboren con los órganos del Estado, lo que en el caso concreto se traduce en la necesidad de colaborar con los órganos judiciales, y en comprobar que se han cumplido todos los requisitos que la normativa municipal exige a las obras de construcción.

C) Finalmente, en la regulación de la condonación de obras de construcción adquiere importancia una pluralidad de intereses públicos, superpuestos y a veces contradictorios, como por ejemplo la tutela del territorio y del medio ambiente, y las exigencias de la hacienda pública. Todos estos intereses deben ser evaluados y comparados. Y para hacer efectiva esta finalidad es necesario que la materia en cuestión sea regulada con la participación de los distintos niveles institucionales. Es «evidente que la tutela de un valor constitucional fundamental será mucho más efectiva si se garantiza que todos los sujetos institucionales, a quienes la Constitución confía competencias legislativas y administrativas, son llamados a contribuir en la valoración de los distintos valores en juego».

En otro orden de cuestiones, la jurisprudencia de la Corte constitucional también ha acudido a desenredar mejor la difícil madeja de interpretaciones en torno a las materias que enumera el artículo 117 de la Constitución. Confirmando algunos criterios generales que ya habían sido aplicados en la jurisprudencia de los años anteriores (*vid.* Informe de Comunidades Autónomas 2002 y 2003), en este último año 2004 la Corte se ha decantado por enjuiciar autónomamente cada una de las materias, es decir, ha aplicado a cada una de ellas, no tanto un criterio interpretativo predeterminado, sino aquel que permitiera alcanzar la solución más razonable y funcional para el caso concreto que ha originado el contencioso constitucional. Así pues, también en materia regional, del mismo modo que ha sucedido en tema de derechos fundamentales, la Corte ha acentuado más la naturaleza concreta que la abstracta del caso examinado.

A título de ejemplo, la Corte constitucional ha puesto de manifiesto:

A) Actuaciones que no son reconducibles a una materia concreta. A título de ejemplo, según el juez constitucional la concesión de ayudas económicas para

promover la adquisición y utilización de ordenadores personales «corresponde a finalidades de interés general, tales como el desarrollo de la cultura, que en el caso concreto se traduce en el uso de instrumentos informáticos, cuya consecución lleva a la República en todas sus articulaciones» (Sentencia 307/04).

En el mismo sentido, la Corte ha destacado que los incentivos a empresas no son reconducibles a una materia específica, sino que debe diferenciarse la competencia de acuerdo con la actividad económica sometida a examen (Sentencia 354/04).

B) Actividades inherentes a más de una materia, íntimamente ligadas entre sí. Es el caso de la programación del comercio que impone una armonización entre la programación urbanística y el sector comercial (Sentencia 176/04).

C) Actividades que forman parte de la competencia regional, si bien, como consecuencia de su naturaleza, se deben ejercitar no de modo individual, sino necesariamente coordinado. Se trata del supuesto de la materia regional de financiación de los espectáculos, que deben manifestarse por medio de procedimientos que, aunque se desarrollen en el ámbito nacional, atribuyan sustanciales facultades deliberativas a las Regiones (Sentencia 255/04).

D) Actividades reconducibles a materias diferentes y, por lo tanto, que deben distribuirse entre el Estado y las Regiones. Por una parte, la concesión de préstamos fiduciarios para la financiación de estudios comprende actividades que forman parte tanto de la materia «tutela del ahorro» (de competencia estatal), como de la materia «educación» (de competencia regional); así lo ha indicado la Sentencia 308/04.

Por otra parte, la competencia estatal en materia de competencia debe limitarse a regular las intervenciones con relevancia macroeconómica, mientras que se atribuyen a la competencia regional aquellas actuaciones «dirigidas a la realidad productiva regional, siempre que no constituyan obstáculos a la libre circulación de las personas y de las cosas entre las Regiones, y que no limiten el ejercicio del derecho al trabajo en cualquier parte del territorio nacional» (Sentencia 14/04).

Igualmente, la gestión de los bienes culturales es funcional sea de la tutela, como de la valoración de tales bienes (Sentencia 9/04), mientras que la titularidad de las competencias relativas a las modalidades de gestión de los bienes culturales se atribuye al nivel institucional que tiene la titularidad del bien cultural (Sentencia 26/04).

Introducción

El año 2004 presenció todo el espectro de desarrollos posibles de la devolución de poderes en el Reino Unido, desde el fracaso en retomar el gobierno en Irlanda del Norte, pasando por el rechazo de los votantes del Noroeste de Inglaterra a los planes del Gobierno de establecer una asamblea regional electiva, hasta el vivo debate en Gales en relación con las conclusiones de la Comisión Richard¹ (en adelante «La Comisión» o «Richard»). La Comisión llegó hasta el punto de sugerir que Gales debería obtener una devolución de poderes que incluyera de forma completa la potestad legislativa (esto es, el modelo escocés de devolución de poderes), lo que no fue bien recibido, como se verá *infra*, por la principal fuerza política de Gales, el partido Laborista.²

Mientras las reacciones a las conclusiones de la Comisión Richard fueron de muy diversa índole (al menos entre las elites políticas), el tono de las mismas en el país de Gales estuvo en abierto contraste con el de Inglaterra en relación con los planes del Gobierno de establecer asambleas regionales electivas en las Regiones Inglesas. En noviembre de 2004 se celebró un referéndum en el noroeste sobre si establecer o no una asamblea regional y, con una participación del 47'8 %, la propuesta fue rechazada por 77'9% a 22'1% (los planes gubernamentales de devolución de poderes a las regiones inglesas se encuentran, como consecuencia, momentáneamente encallados).

En Escocia el Gobierno de los Laboristas y los Liberal Demócratas continuó fortaleciéndose, mientras que el Partido Nacional Escocés continuó viendo erosionada su presencia en la política escocesa, quizás principalmente por sus problemas en relación con el liderazgo del partido. Dejando a un lado el continuo debate sobre las implicaciones del proyecto de Ley de reforma constitucional sobre el sistema jurídico Escocés (véase *infra* la discusión sobre el progreso de la Ley), los únicos desarrollos institucionales significativo fue la aprobación de

* Traducción de Marc Marsal i Ferret, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. El Informe de la Comisión se puede obtener en: <http://www.richardcommission.gov.uk/content/template.asp?ID=/content/finalreport/index-e.asp>.

2. Véase una explicación del modelo actual de devolución de poderes en Gales («la devolución ejecutiva») en Richard Cornes, «Reino Unido la Devolución de mayo de 1997 a diciembre de 2000», en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, 784.

la Ley (Escocia) del Gobierno Local 2004, que introduce un sistema electoral proporcional para las elecciones locales escocesas, y el inicio de una investigación sobre el uso de mociones Sewel (que autorizan a Westminster a legislar en lugar de Escocia en una materia que ha sido objeto de devolución).

En Irlanda del Norte, con una Asamblea en la que los dos mayores partidos se encuentran en los extremos opuestos de la división política sectaria –los Unionistas Demócratas (liderados por el Reverendo Ian Paisley), y el Sinn Fein (liderado por Gerry Adams)–, las conversaciones de paz se acercaron sin alcanzar la posibilidad de cerrar un acuerdo que permitiera poner en marcha de nuevo la Asamblea de Irlanda del Norte. La provincia continua siendo gobernada directamente desde Londres por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, Paul Murphy. En este Informe no se incluirá ningún otro comentario sobre el estado de la devolución de poderes en Irlanda del Norte.³

En Londres, la única región de Inglaterra con algún tipo de autogobierno, se celebraron las segundas elecciones a la alcaldía y al consistorio. Los resultados se muestran *infra*.

El informe sobre el Reino Unido de este año finaliza con una nota sobre el progreso del proyecto de Ley de reforma constitucional que, entre otras cosas, establecerá una nueva Corte Suprema para el Reino Unido con competencias sobre los asuntos de devolución.⁴

Gales

La Comisión Richard: introducción y contenido de las cuestiones planteadas

En canto al proceso de devolución de poderes se refiere Gales fue el territorio más interesante del Reino Unido durante el 2004. El debate se centró en las conclusiones del informe de la Comisión Richard (en adelante el Informe), entregado al final del mes de marzo.⁵ La Comisión Richard fue creada en julio del 2002. Su presidente, Lord Richard (anteriormente líder del partido Laborista en la Cámara de los Lores) fue elegido por el primer ministro de Gales, siendo otros cuatro miembros de la Comisión nombrados conjuntamente por los líderes de los cuatro partidos políticos de la Asamblea, y cinco mediante un proceso de selección público finalizado con una entrevista personal. Su mandato fue el de establecer como estaba funcionando el sistema de devolución de poderes para Gales establecido en la Ley de 1998 y, si lo consideraban oportuno, realizar reco-

3. Para obtener información actualizada sobre los progresos del proceso de paz véase «Northern Ireland: Timeline», BBC News Online, disponible en : http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/2952997.stm.

4. Véase Cornes, Op. Cit. Nota 2 para una explicación sobre los «asuntos de devolución».

5. Véase *supra* la nota 1.

mendaciones para su reforma. Dado su carácter pluripartidista resulta notable que sus conclusiones se aprobaran por unanimidad.

La Comisión adoptó dos criterios básicos que debían guiar su trabajo: la eficiencia y la calidad de la democracia. Este último surgió de las cuestiones que la Asamblea Nacional estableció como términos de la consulta a la Comisión. Una similar preocupación por la eficiencia puede encontrarse en otros aspectos del proceso de devolución de poderes a lo largo del Reino Unido; la preocupación por un gobierno eficiente fue una de las razones para impulsar las asambleas regionales inglesas. Que dicho criterio deviniera tan prominente es quizás una prueba de la «naturaleza política» de la Constitución Británica.⁶ Dado que una Asamblea ineficiente no responde al interés de nadie, puede argumentarse que el énfasis en la eficiencia respondía principalmente a la voluntad del gobierno de vender políticamente la devolución de poderes (el criterio de la eficiencia surgió de las necesidades del enfrentamiento político, no de ningún profundo principio de diseño democrático).

Quizás como reacción a los límites del mandato dados por la Asamblea Nacional a la Comisión, ésta organizó su argumentación alrededor de la preocupación que las reformas mejoraran la calidad de la democracia *per se*, adoptando la perspectiva que «las mejoras en democracia y responsabilidad son evaluables en si mismas».⁷ El politólogo Charlie Jeffery afirmó que «las cuestiones planteadas por la Asamblea... priorizaban la consecución de mejores resultados (*outputs*); la Comisión introdujo el contrapeso de una mayor preocupación por la mejora de los *inputs* de los ciudadanos en el gobierno».⁸

Después de dos años de trabajo, incluyendo 115 audiencias públicas, dos borradores para el debate y más de 300 aportaciones escritas, la Comisión concluyó sus trabajos el 31 de marzo de 2004 con la publicación de un informe de más de 300 páginas, en catorce capítulos. El núcleo de sus recomendaciones fue que Gales debería obtener el tipo de devolución e poderes que Escocia (esto es, la devolución de poderes legislativos, posiblemente con algún poder de variación de los impuestos). Parcialmente a causa del pobre diseño del modelo de devolución por parte de la Ley del Gobierno de Gales de 1998, pero también por el efecto trinquete^{N.T} de la devolución, el Reino Unido está presenciando el tipo de dinámica usual en España en la que los arreglos institucionales asimétricos actúan como espuela para las naciones con menos poder en la persecución de mayores cotas de autonomía. Pasamos ahora a analizar con mayor detalle el informe.

6. Michael Foley, *The Politics of the British Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1999.

7. Charlie Jeffery, *Devolution Briefings: The Report of the Richard Commission: An Evaluation*, Briefing Núm. 12, Junio 2004, disponible en: www.devolution.ac.uk.

8. *Ibid.*

N.T «Ratchet» effect, se refiere al efecto de tirón de la vela principal (trinquete) de los veleros.

La composición de la Asamblea y sus poderes

La Comisión realizó dos consideraciones sobre la composición y los poderes de la Asamblea Nacional galesa. Primero, que la Asamblea tiene capacidad para asumir mayores funciones, pero con la composición actual no tendría la capacidad de ejercer funciones legislativas (como es el caso del Parlamento escocés). En segundo lugar, que lo que efectivamente ha ocurrido en los últimos cinco años (la separación del gobierno de la Asamblea galesa (esto es, el ejecutivo) de la Asamblea Nacional (como legislativo) – debería ser formalizado–. La Comisión adoptó la perspectiva que ello fortalecería la democracia galesa haciendo explícito que el Gobierno de la Asamblea responde ante la Asamblea de su gestión. Estrictamente, la Ley establece la Asamblea Nacional como una sola institución en la que recae la devolución de poderes.

Los poderes de la Asamblea

El Capítulo 5 del Informe trata sobre los poderes de la Asamblea, poniendo de manifiesto que la Asamblea ha sido capaz de establecer políticas diferentes para Gales, y obtener de Westminster que su legislación reconociera mayores competencias en amplias materias.⁹ Puede también constatar que cuando Westminster dota de capacidad reglamentaria a la Asamblea lo hace en términos suficientemente amplios como para incrementar su capacidad de intervención. Así como los que trabajan en el seno del Gobierno galés ya se han habituado a la complejidad del funcionamiento de la devolución de poderes en Gales (en particular, en relación con lo que la Asamblea puede y no puede hacer), el Informe constata que ello no ocurre en relación con los ciudadanos por lo que la cuestión de la complejidad del sistema establecido en la Ley del Gobierno de Gales 1998 continúa siendo «una cuestión central para la responsabilidad ante el pueblo de Gales».¹⁰

Las relaciones entre Cardiff y Londres

Después de analizar el papel de la Asamblea en relación con el control de entes públicos no elegibles en Gales (esto es, quangos) la Comisión entra a analizar el capítulo 7 las relaciones entre Gales y Whitehall, fijando principalmente su atención en la capacidad de Gales de obtener la aprobación de legislación que garantizara mayor capacidad de actuación a Gales. La Comisión señala que, a pesar de la buena relación entre la Asamblea y la Oficina para Gales, existe un trato desventajoso para Gales que se concreta en un retraso a la hora de conseguir sus objeti-

9. Véase la discusión sobre la Ley del Gobierno de Gales 1998 en Cornes, *supra* nota 2. Una de las diferencias claves entre la devolución de poderes escocesa y la galesa es la forma en la que el poder fue devuelto. A Escocia se le dieron competencias generales para aprobar «leyes del Parlamento escocés», con determinadas excepciones; Por el contrario a Gales se le dio potestad reglamentaria en materias determinadas. Así, si la Asamblea quiere actuar en una nueva materia debe obtener previamente una ley habilitante de Westminster.

10. Véase *supra* nota 1, p. 5.

vos. Asimismo, tal y como se refleja en el capítulo 8, han existido dificultades en la relación Gales-Westminster por la falta de claridad del reparto de competencias entre Gales y Londres. La legislación que concede nuevas competencias a Gales se debate en la Asamblea y en Westminster, y puede constatarse que los ciudadanos y las organizaciones de presión tienen dificultades para establecer qué institución lidera en cada momento el progreso de una determinada legislación.

Grandes proyectos de reforma I: el sistema electoral

Los dos capítulos finales del Informe contienen las dos propuestas más significativas sobre la reforma estructural de la devolución de poderes en Gales. El capítulo 12 aborda la forma de elección de la Asamblea. La actual elección de los 60 miembros de la Asamblea se lleva a cabo, como en Escocia, mediante el Sistema de Miembros Adicionales (SMA). Cuarenta miembros son elegidos en circunscripciones electorales y otros 20 surgen de las listas presentadas por los partidos políticos (atribuyéndose éstos últimos mediante un sistema proporcional). En Gales el sistema a llevado a la percepción que los representantes escogidos en listas son menos importantes al no estar ligados a una circunscripción determinada (son en cierto modo «candidatos de circunscripción fracasados»¹¹). Asumiendo las críticas al sistema electoral y asumiendo también que la Asamblea precisaría tener unos 80 miembros para llevar a cabo nuevas tareas, siendo imposible que el actual sistema electoral soportara un incremento tal en el número de electos, la Comisión recomienda adoptar un sistema de Voto Individual Transferible (VIT). En una elección mediante VIT se eligen varios candidatos por circunscripción, siendo los votantes quienes ordenan los candidatos según sus referencias (se entiende que estamos ante listas abiertas). En Gales ello podría significar el aparejamiento de las 40 circunscripciones existentes para las elecciones a Westminster hasta crear 20 circunscripciones VIT que elegirían 4 representantes cada una.¹²

Las Reacciones a las recomendaciones incluidas en el capítulo 12 han sido variadas. Wyn Jones y Scully (del Instituto de Política Galesa) comentaron en positivo la propuesta en su comentario sobre la devolución de poderes. Teniendo en consideración que Richard pone mucho énfasis a favor del VIT, afirma que el VIT eliminaría los «... problemas asociados a la existencia de dos categorías de miembros electos, conservando un alto grado de representatividad local, conservando un elemento proporcional en el sistema electoral,¹⁴ y incrementando subs-

11. Véase *supra* nota 7.

12. El proyecto de sistema VIT para Gales fue elaborado por Richard Wyn y Roger Scully en *STV in Wales. How it Could be Made to Work (Easily), and What it Would Mean*, Briefing No. 9, June 2004. Disponible en: www.devolution.ac.uk.

13. *Ibid*

14. Wyn Jones y Scully nos proveen con una predicción del resultado de las elecciones de mayo de 2003 bajo el sistema VIT, concluyendo que todos los partidos obtendrían similares proporciones de representantes en una asamblea ampliada a 80 miembros como los que ya han obtenido con el anterior sistema electoral.

tancialmente el poder de elección de los votantes (permitiéndoles elegir entre partidos y entre candidatos)».¹⁵

Por el contrario, Charlie Jeffrey, el Director del Programa de Investigación sobre la Devolución de Poderes del Consejo Económico y Social, considera que los argumentos presentados a favor del sistema VIT por Richard son débiles. Señala también que las aportaciones críticas con el actual sistema electoral corresponden de forma desproporcionada a los miembros del Partido Laborista.¹⁶ Desde el punto de vista de Jeffrey los candidatos de listas en el sistema electoral actual, como «candidatos de circunscripción fracasados», son lo que el sistema estaba diseñado para proporcionar (esto es, candidatos elegidos de los partidos —como los Conservadores, Liberales Demócratas, y del partido nacionalista Plaid Cymru—) ya que de otra forma habrían luchado para obtener la elección en las circunscripciones mayoritarias uninominales. Desde el punto de vista de Jeffrey la razón última de la insatisfacción con el sistema electoral existente tiene más que ver con la «incomodidad residual del Partido Laborista con el principio de un sistema más proporcional», que con los defectos reales del sistema electoral existente, y que a medida que Gales se vaya acostumbrando a una dinámica política multipartidista la situación se asentará. Finalmente Jeffrey inquiere sobre si los candidatos elegidos mediante un sistema VIT, el menos popular de los cuales habría recibido menos del 10% de los votos, serían considerados más legítimos que los candidatos elegidos en listas en el actual sistema electoral.

Grandes propuestas de reforma II: incrementando los poderes legislativos de la Asamblea

La otra gran reforma propuesta por Richard tiene que ver con como la devolución de poderes debe desarrollarse en Gales. El cambio se centraría en dotar a la Asamblea mayor capacidad de actuación, ya sea en el marco de la actual Ley del Gobierno de Gales 1998, o bien mediante la aprobación de una nueva Ley dotando a la Asamblea de los mismos poderes legislativos con los que cuenta el Parlamento escocés. La primera opción comportaría desarrollar un nuevo «partenariado legislativo» con Westminster. En este modelo Westminster, en lugar de aprobar leyes habilitando a la Asamblea para llevar a cabo cometidos muy determinados, aprobaría leyes asegurando a la Asamblea poderes generales de actuación en un determinado ámbito material, dotándola de lo que la Comisión llama «poderes legislativos marco». La ventaja de esta aproximación es que podría llevarse a cabo, aunque sea caso por caso, sin la necesidad de aprobar una nueva Ley del Gobierno de Gales, mientras que dotar a la Asamblea de poderes legislativos sin más requeriría reemplazar la Ley del Gobierno de Gales con una nueva ley cuyo modelo sería la Ley de Escocia de 1998.

15. El sistema electoral vigente utiliza listas de partidos cerradas y bloqueadas (esto es, los votantes deben aceptar el orden de los candidatos proporcionado por los partidos).

16. Véase *supra* la nota 7. Los laboristas han gozado de cierta hegemonía política en Gales (más incluso que en Escocia). El cerrojo laborista en la escena política galesa ha sido ahora abierto con la introducción de un sistema electoral proporcional.

Calendario y perspectivas de Richard

Considerando que la mayoría de las recomendaciones de Richard requieren la actuación legislativa de Westminster (habiendo ya la Asamblea llevado lo más allá posible las posibilidades de la Ley del Gobierno de Gales) la Comisión sugirió un calendario de actuación centrado en la preparación de un nuevo proyecto de Ley de Gales. El calendario se especifica en el cuadro 1 *infra*:

CUADRO 1

COMISIÓN RICHARD: CALENDARIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA
ASAMBLEA LEGISLATIVA GALESA

2005	Compromisos en relación con la aplicación de Richard contenidos en el programa electoral laborista.
2006	Asumiendo una victoria electoral Laborista en las elecciones generales (siendo el partido conservador presuntamente contrario a las reformas) publicación de un nuevo proyecto de Ley de Gales.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones a la Asamblea galesa • Presentación del proyecto de ley para Gales en Westminster
2008	El proyecto de Ley para Gales recibe la sanción real, deviniendo la nueva Ley de Gales 2008
2008-10	Revisión de las circunscripciones electorales
2011	Primera elección a la nueva Asamblea legislativa Galesa

Parece probable que la tarea del Primer Ministro galés de avanzar en la devolución de poderes continuará encontrando complicaciones derivadas de desacuerdos en el partido laborista sobre la racionalidad del proceso de devolución.¹⁷ El Partido Galés ha rechazado que por el momento la Asamblea deba intentar obtener poderes legislativos, así como la recomendación de incrementar su número de miembros a 80. Después de unos seis meses de debate, en octubre de 2004 la Asamblea decidió por 30 votos a 24 intentar reforzar sus poderes. La propuesta, con el apoyo de los laboristas, es poco menos de lo prometido por Richard y fue criticado por todos los otros partidos en Gales, con los Conservadores yendo tan lejos como hasta proponer un nuevo referéndum que incluyera las opciones de la independencia y la abolición de la Asamblea.

La próxima gran prueba para Richard será cuantas de sus recomendaciones y en qué medida son incluidas en los programas electorales de los partidos para las próximas elecciones generales en el Reino Unido. Existe el peligro que los dipu-

17. Los desacuerdos llevan produciéndose durante mucho tiempo. Y recientemente el anterior líder del partido laborista en Gales, y Comisario Europeo retirado, Neil Kinnock ha anunciado que hará campaña contra el incremento de los poderes de la Asamblea.

tados laboristas galeses, quienes verán reducido su poder e influencia en Westminster si el poder de la Asamblea se fortalece, sean reacios a cualquier propuesta de reforma. Es más, vista la humillación infringida al Gobierno laborista por la masiva derrota en el referéndum del noreste de Inglaterra (véase la discusión *infra*), puede no haber demasiado interés en el Gobierno en Londres en realizar movimientos más atrevidos de desarrollo de la devolución de poderes en Gales.¹⁸

Asumiendo que los laboristas consiguen un tercer mandato en el 2005, existe aún una última cuestión: si cualquier reforma debe ser objeto o no de referéndum en Gales, o si las reformas deben llevarse a cabo bajo el único sustento de que fueron incluidas ya como propuestas electorales. La postura del actual Secretario de Estado para Gales, el parlamentario Peter Hain, es que debería haber un referéndum en Gales con carácter previo a la obtención de poder legislativo. El Reino Unido es singular al no requerir ningún procedimiento en articular para proceder a reformas constitucionales, no importa lo importantes que éstas sean. Los referéndums se usaron en 1997 básicamente por razones de estrategia política. El conseguir un previo apoyo a las propuestas de devolución de poderes (sobre la base de los modelos establecidos en los proyectos publicados después de las elecciones generales de 1997 en el Reino Unido) recortó cualquier posibilidad de oposición en el Parlamento cuando finalmente se presentaron los proyectos de Ley del Gobierno de Gales y de Escocia.

Un punto fuerte de la argumentación de los partidarios del referéndum es que el actual sistema fue aprobado en su momento por referéndum, por lo que cualquier cambio significativo debiera ser aprobado de la misma forma; pero dicho argumento no es más que lo que es, un argumento persuasivo pero nunca vinculante. Ciertamente es que, dado que las reformas ampliarían el poder a Gales,¹⁹ y que el pueblo galés parece apoyar dicho avance, el Gobierno podría proceder directamente a presentar el proyecto de ley de Gales después de su victoria en las elecciones generales.

¿Lidera Gales el camino?

En fin, quizás porque Gales empezó el proceso de devolución de poderes con el compromiso más dudoso con el modelo establecido en la Ley del Gobierno de Gales, existe ahora un vivo debate sobre la naturaleza y suficiencia de su modelo de devolución de poderes, con la perspectiva real que el pueblo de Gales vote favorablemente a un incremento de los poderes de la Asamblea si se les da la oportunidad. Por el contrario, el debate en Irlanda del Norte se encuentra en suspenso mientras el proceso de paz vacila, mientras Escocia nos presenta una situa-

18. La devolución de poderes y Gales sufren con carácter general por ser una de las últimas prioridades en la cabeza de los ministros de Londres.

19. Sería otra cuestión diferente si un gobierno tory, por ejemplo, tratara de abolir unilateralmente la Asamblea. Mientras que ello no encontraría ningún impedimento legal, actuar en contra de la clara voluntad de los galeses de mantener la Asamblea provocaría una grave crisis constitucional que amenazaría la unión.

ción política como de costumbre, con un fuerte cordón umbilical con Londres dados los gobiernos laboristas existentes en uno y otro lado (con el gobierno de Londres también dominado por políticos escoceses). Las regiones inglesas, en las que nos centraremos ahora, podrían haber seguido el ejemplo de Gales de empezar con un nivel bajo de devolución de poderes para después seguir los pasos de Gales en el aumento de sus inicialmente modestos poderes. En lugar de ello, como veremos, el plan de devolución de poderes del gobierno para Inglaterra se ha descompuesto.

Las Regiones Inglesas

Se descomponen los planes para unas asambleas regionales electas

El informe del pasado año presentaba los planes del gobierno para lo que vinimos en llamar la devolución de poderes para las regiones inglesas (Londres aparte). Ya se dijo en el informe del 2003 que la devolución de poderes que se ofrecía era muy escasa, reteniendo el gobierno central un gran control. Por decirlo brevemente, lo que se ofrecía no merecía el nombre de «devolución de poderes». Los planes fueron también criticados en la prensa por su escasa devolución de poderes, su coste, y por el hecho que los escasos poderes de las asambleas establecidas no justificaban su coste.

La primera región en celebrar un referéndum con base en la Ley (de Preparación) de las Asambleas Regionales 2003 fue el noreste. El paladín del gobierno regional inglés en el Gobierno, John Prescott (viceprimer ministro) tuvo que admitir el 5 de noviembre, ante el recuento de los votos del referéndum, que había sufrido una «enfática derrota». Ante una participación del 47'8% de los 1'9 millones de electores de la región, el 78% (696.519) votaron en contra de una asamblea regional electa y sólo el 22% (197.310) a favor.²⁰ Los dos principales factores que jugaron en contra del voto favorable fueron una combinación del coste (con los opositores llevando a cabo una efectiva campaña afirmando que la asamblea sería un «elefante blanco» de 20 millones de libras) y la preocupación que no tendría poderes significativos como para comportar un cambio significativo en la forma de gobernar el Noreste.

A consecuencia de la derrota el viceprimer ministro anunció que los planes para subsiguientes referéndums sobre asambleas regionales en el Noroeste, y en las regiones de Yorkshire y Humberside no seguirían adelante. La oposición conservadora en Westminster respondió con la petición de abolición de las todavía existentes cámaras regionales no electas (una propuesta en la que incidirán con toda seguridad en las elecciones generales de 2005).²¹ No hubo ninguna referencia a los gobiernos regionales en el discurso de la Reina ante el parlamento de

20. Véase «el Noreste vota no a la asamblea» BBC Online 5 de Noviembre 2004, disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3984387.stm.

21. Véase «Scrap regional bodies Blaie urged» Nov., 10 2004, disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3984387.stm.

2004 (evento que señala la apertura del periodo de sesiones en el Parlamento en el que el Gobierno detalla sus propuestas legislativas para el año), así que debemos estar atentos al programa electoral del partido Laborista para las elecciones generales del Reino Unido de mayo del 2005.

Las segundas elecciones a la Alcaldía de Londres y la Asamblea del Gran Londres

La única parte de Inglaterra que se aproxima a la obtención de un gobierno con devolución de poderes, Londres, celebró sus segundas elecciones el 10 de junio, el mismo día en que se celebraron las elecciones al parlamento europeo y a varias otras autoridades locales. El principal interés era si Ken Livingston, elegido como candidato independiente en el 2000, pero readmitido en el Partido Laborista en el 2004, sufriría algún voto de castigo por la política del Gobierno laborista en relación con la guerra de Irak. El Alcalde es de elección directa, mientras que los 25 miembros de la Autoridad del Gran Londres son elegidos separadamente mediante un sistema de representación proporcional.²² En la elección de junio el alcalde Livingston fue reelegido, pero deberá trabajar con una Autoridad del Gran Londres en la que el partido Laborista no ostenta la mayoría. La asignación de asientos en la Asamblea es la siguiente: 9 para los conservadores, 7 para los laboristas, 5 liberal demócratas, 2 para el partido por la independencia del Reino Unido (defensores de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea), 2 para los Verdes.

Escocia

Comentario General

Las principales reformas institucionales en Escocia durante el 2004 fueron la aprobación de la Ley del Gobierno Local referente al sistema electoral para las elecciones locales en Escocia, y el anuncio de una investigación sobre el uso de las mociones Sewel. A parte de ello, y del cese del líder del Partido Nacional Escocés por los pobres resultados del partido en las elecciones europeas, la devolución de poderes en Escocia estuvo particularmente falta de eventos significativos en el 2004. El edificio del nuevo Parlamento, diseñado por Enric Solà Morales, fue inaugurado por la Reina el 9 de octubre; dicha inauguración estuvo marcada por la investigación Fraser sobre los masivos sobrecostes.²³ Las relaciones intergubernamentales permanecieron calmas, y se espera que sigan así mientras los laboristas permanezcan en el poder en Londres y Edimburgo.²⁴ Esta sección del informe de

22. Para una explicación de la devolución de poderes a Londres véase Cornes, *supra* en nota 2.

23. Para más detalles véase: <http://www.holyrood inquiry.org/index.htm>.

24. Para un comentario véase, «Devolution: What Difference Has it Made? – Interim findings from the ESRC Research Programme on Devolution and Constitutional Change», pp. 8-11, disponible en: www.devolution.ac.uk.

este año finaliza con las leyes aprobadas por el Parlamento (y por Westminster utilizando las mociones Sewel) y los dos casos de devolución del 2004.

Las Elecciones Europeas: La caída de los nacionalistas escoceses que continúan sin conseguir una victoria desde la devolución de poderes

Las elecciones Europeas se celebraron en Junio de 2004 produciendo malas noticias para el Partido Nacionalista Escocés.²⁵ Siendo celebradas poco después de los pobres resultados en las elecciones de Holyrood de 2003,²⁶ el Partido Nacionalista Escocés que se había marcado como objetivo superar los sufragios del partido laborista, de hecho sufrió una caída de un poco más del 7%.²⁷ La pérdida llevó a John Swinney, el líder del partido, a abandonar dicho cargo el 22 de junio, culpando de los pobres resultados a las divisiones internas en el partido que impidieron explicar a los electores las propuestas del Partido Nacionalista Escocés, más allá de la demanda de independencia para Escocia en el seno de la Unión Europea. El anterior líder, y actual líder del Partido Nacionalista Escocés en Westminster, Alec Salmond, quien había previamente rechazado enfáticamente la posibilidad de volver al liderazgo fue subsiguientemente reelegido para liderar el partido, con más del 75% por ciento de los votos emitidos.²⁸

La reforma electoral del gobierno local en Escocia

A lo largo del Reino Unido los liberales demócratas han liderado la propuesta de sustituir el sistema de circunscripciones uninominales mayoritarias por un sistema proporcional; en Escocia el precio de su colaboración con el gobierno laborista ha sido la promesa de introducir un sistema electoral proporcional en las elecciones locales. La Ley del Gobierno Local (Escocia) sustituirá la circunscripción uninominal mayoritaria por el Voto Individual Transferible (VIT).²⁹ La introducción del VIT comportará que los electores escoceses utilizarán cuatro sistemas electorales diferentes para los cuatro niveles institucionales a los que están sujetos: VIT para las elecciones locales; el Sistema de Miembros Adicionales para las elecciones parlamentarias escocesas; la circunscripción uninominal mayoritaria para las elecciones a Westminster; y listas electorales de partido cerradas y bloqueadas para las elecciones al Parlamento Europeo. La previsión es que el nuevo sistema electoral para las elecciones locales entrará en vigor en las elecciones locales escocesas de 2007.

25. Este apartado se basa en el comentario de la política escocesa de Brian Ponsonby para la BBC, «Politics review: April to June», disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/4130587.stm>.

26. Véase el informe sobre el Reino Unido en el *Informe Comunidades Autónomas 2003* para obtener detalles sobre los resultados electorales.

27. La participación en Escocia en las elecciones europeas fue del 30.9%.

28. Para más detalles véase, Brian Ponsonby, «Politics review: July to September», disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/4132963.stm>.

29. Para más detalles véase *supra* nota 25.

Los Casos de devolución en el 2004

Sólo hubo dos casos de devolución en el comité judicial del Privy Council durante el 2004, ambos de carácter penal. El primero, *Flynn v Her Majesty's Advocate*, fue un recurso contra la aprobación sin competencia para ello de una Ley del Parlamento escocés, la Ley (de Cumplimiento) de los Derechos de la Convención (Escocia) 2001, que reformaba el apartado 2 de la Ley de Presos y Procedimiento Criminal (Escocia) de 1993.³⁰ La reforma eliminó todo papel de los políticos electos a la hora de establecer la duración de la condena a prisión de los que han cometido delitos de asesinato.³¹ La decisión fue el rechazo del recurso, aunque dos de los cinco jueces (la baronesa Hale y Lord Hope), consideraron existente una violación del Artículo 7 de la sección 101 de la Ley de Escocia y del artículo 3.1 de la Ley de Derechos Humanos, y adoptaron una visión más restrictiva de la legislación para evitar declarar la incompatibilidad con los derechos reconocidos en la Ley de Derechos Humanos. Los restantes jueces, utilizando los principios interpretativos usuales, no encontraron ninguna incompatibilidad.

El segundo caso, *Moir v Her Majesty's Advocate* fue un recurso previo al juicio sobre un aspecto de procedimiento penal escocés establecido en la Ley de Procedimiento Penal (Escocia) 1995, reformada por los artículos 7 y 8 de la Ley de Delitos Sexuales (Procedimiento y Prueba) (Escocia) 2002.³² Moir alegó la violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Habiendo sido denegada la autorización para interponer una apelación por la High Court of Justiciary, Moir recurrió ante los Lores de la Ley solicitando una autorización especial. La misma fue denegada. A pesar de existir excepciones, existe una reticencia en el Reino Unido (a diferencia de los sistemas jurídicos que permiten el control abstracto de constitucionalidad) de decidir sobre determinadas cuestiones en abstracto y de forma previa al juicio. Se prefiere continuar con el proceso del caso concreto y tratar sobre las posibles violaciones, en este caso del artículo 6.1 CEDH, en subsiguientes apelaciones.

*Leyes del Parlamento Escocés durante el 2004*³³

Ley de Servicios de Asistencia Médica Primaria (Escocia) 2004

Ley del Presupuesto (Escocia) 2004

Ley de Testigos Vulnerables (Escocia) 2004

30. [2004] SCCR 281; también disponible en: <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page472.asp>.

31. Una reforma necesaria después de la sentencia del Tribunal de Estrasburgo en el caso *Stafford v United Kingdom* (2002) 35 EHRR 1121.

32. Petición de devolución 4 de 2004, disponible en: <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page472.asp>.

33. Las Leyes del Parlamento Escocés están disponibles en: <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page472.asp>.

Ley de Educación (Apoyo Adicional a la Enseñanza) (Escocia) 2004

Ley de Procedimiento Penal (Reforma) (Escocia) 2004

Ley de Conservación de la Naturaleza (Escocia) 2004

Ley de Reforma del Servicio Nacional de Salud (Escocia) 2004

Ley del Comportamiento Antisocial etc (Escocia) 2004

Ley del Gobierno Local (Escocia) 2004

Ley de la Línea Férrea Stirling-Alloa-Kincardine y Mejoras Relacionadas 2004

Ley de Comunidades de Vecinos (Escocia) 2004

Ley de la Enseñanza en la Escuela (Competencias Ministeriales y Escuelas Independientes) (Escocia) 2004

Uso de las mociones Sewel durante el 2004

La Convención Sewel establece que a pesar que el Parlamento de Westminster continua teniendo plena potestad legislativa, incluyendo también aquellas materias que han sido objeto de devolución de poderes a Escocia, no legislará en éstas materias. La excepción a esta convención se produce cuando el Parlamento escocés ha aprobado una «moción Sewel». Mediante dichas mociones el Parlamento Escocés permite a Westminster legislar en materias que han sido objeto de devolución de poderes. La finalidad inicial era que debían ser usadas muy eventualmente. De hecho han sido regularmente utilizadas, y el Comité de Procedimientos del parlamento Escocés está llevando a cabo una investigación sobre el uso de dichas mociones.³⁴

Durante el 2004 fueron aprobadas mociones Sewel en relación con los siguientes proyectos de Ley del Parlamento de Westminster:³⁵

- Proyecto de Ley de Contingencias Civiles
- Investigaciones y Negocios Comunitarios
- Justicia (Irlanda del Norte)
- Inmigración y Asilo (Trato de los Peticionarios, etc)
- Proyecto de Ley de Reconocimiento de Género
- Proyecto de Ley de la Energía
- Proyecto de Ley de Educación Secundaria
- Proyecto de Ley de la Agencia de Protección de la Salud

34. Véase: <http://www.scottish.parliament.uk/vli/consultations/>.

35. Para toda la legislación del Reino Unido véase: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/legislation/uk.htm>.

Devolución de poderes, nacionalismo, el futuro de la unión –un comentario sobre la viabilidad a largo plazo de la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte

Los informes previos sobre la devolución de poderes, así como el debate mismo en el seno del Reino Unido, no han mencionado en ningún caso las implicaciones de la devolución de poderes para la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. La idea que la devolución de poderes era necesaria, acomodando los deseos de autogobierno especialmente fuertes en Escocia, para salvar la unión se encontraba implícita en todo el proceso. Algunos críticos de ambos lados del espectro político advirtieron que el proceso llevaría a la ruptura del Reino Unido. Después de 6 años desde el inicio de la devolución de poderes, y con numerosas investigaciones precedentes de varias disciplinas sobre los efectos hasta la fecha de la devolución de poderes, pueden empezarse a hacer algunas conjeturas sobre las implicaciones de la devolución de poderes en la continuidad de la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

El Programa de Investigación del ESRC sobre devolución y cambio constitucional, concluye que hasta la fecha el proceso de devolución de poderes no ha encendido un mayor interés por la independencia en Escocia y Gales. De hecho los partidos nacionalistas en Gales y Escocia han sufrido en las convocatorias electorales de 2003 (en las respectivas Asambleas) y 2004 (al Parlamento Europeo). Las preferencias constitucionales, como puede verse en los cuadros 2 y 3 *infra*, parecen asentarse, al menos en Escocia y Gales, en la opción de disponer de Asambleas con potestad legislativa amplia.

CUADRO 2

PREFERENCIAS CONSTITUCIONALES EN ESCOCIA 1999-2003 ³⁶			
Preferencia Constitucional	1999	2001	2003
Independencia	24	27	22
Parlamento	54	53	52
No devolución	18	16	24

CUADRO 3

PREFERENCIAS CONSTITUCIONALES EN GALES 1997-2003				
Preferencia Constitucional	1997	1999	2001	2003
Independencia	14.1	9.6	12.3	13.9
Parlamento como el escocés	19.6	29.9	38.8	37.8
Asamblea galesa actual	26.8	35.3	25.5	27.1
No devolución	39.5	25.3	24.0	21.1

36. Estos datos se reproducen de «*Devolution: What Difference Has it Made?*», disponible en: www.devolution.ac.uk. La fuente de los datos de Gales son los sondeos financiados por el ESRC; para los escoceses, ICM.

Centrándose en Gales, el referéndum sobre el establecimiento de una Asamblea Nacional tuvo un ajustado resultado positivo (51/49%). Notablemente, después de aproximadamente un mandato de gobierno con devolución de poderes el número de personas no favorables a una Asamblea a descendido progresivamente, del 39.5% en 1997 al 21.2% en el 2003.³⁷ La Comisión Richard (ya analizada en el apartado destinado a Gales de este informe) concluyó que a pesar de las críticas recibidas por el funcionamiento de la Asamblea (en las aportaciones a la Comisión), ello no significaba que se quisiese su supresión, sino que el pueblo de Gales estaba a favor de la obtención de mayores poderes para su Asamblea para poder liderar mejor el gobierno de Gales. Los sondeos llevados a cabo durante los últimos seis años sustentan esta opinión. En 1997 sólo un 19.6% eran favorables al Parlamento (esto es, una devolución de poderes como en Escocia), mientras que en el 2003 un 37.8% apoyaba la idea de un Parlamento galés.³⁸ El mismo sondeo también preguntó sobre la independencia, con pocos cambios en los últimos 6 años. Los números a favor de la independencia son (1997) 14.1%, (1999) 9.6%, (2001) 12.3%, y (2003) 13.9%.³⁹ La devolución de poderes en Gales, hasta la fecha, ha alcanzado una amplia aceptación o incluso un deseo de aumentar el propio control sobre el gobierno galés, pero no a un claro deseo de abandonar la unión con Inglaterra, Escocia e Irlanda del Norte. No obstante, permanece la duda sobre si, en caso de producirse la devolución de poderes legislativos, los galeses se darán por satisfechos o, en un proceso inercial, demandarán mayores poderes en una búsqueda sin ningún punto final claro.

Desde mi punto de vista, para saber si las placas tectónicas de la unión están en movimiento es necesario considerar conjuntamente los datos referidos a las preferencias constitucionales con los datos referidos a la identidad nacional, y en particular a la identidad «Británica». La identidad británica puede considerarse como el pegamento que mantiene junta la unión, manteniendo la relación entre ingleses, escoceses, galeses y norirlandeses que viven en la misma. El informe provisional del programa de investigación del ESRC concluyó que la «adhesión a la Britanicidad se ha debilitado algo en Inglaterra i Escocia durante el proceso de devolución, con un aumento desde el 1997 de la proporción de aquellos que prefieren considerarse ingleses (incrementándose del 34% al 43%) o escoceses (incrementándose del 72% al 77%) antes que británicos». El informe concluye que no existe aún una tendencia clara en Gales, mientras que en Irlanda del Norte continua influyendo la división sectaria con un 60% de los católicos que se identifican como irlandeses y un 70% de los protestantes identificándose como británicos; revelando que la identidad británica es mayor en dicha parte de la unión.

Observando la escala de identidades múltiples en el Reino Unido de Moreno (véase el cuadro 4 *infra*) el programa de investigación del ESRC concluye que «mientras que la devolución de poderes puede no haber fortalecido la adhesión

37. Éstos datos se obtienen de los resultados de los sondeos reproducidos por Richard Wyn Jones y Roger Scully, «*Devolution in Wales: What Does the Public Think?*», Briefing No 7, Junio 2004, p. 2, disponible en www.devolution.ac.uk.

38. Véase nota 1 p. 2.

39. *Ibid*, p.2

a la britanicidad, tampoco la ha erosionado suficientemente como para poner en peligro la cohesión de la unidad del Reino Unido». Dicha afirmación es exageradamente optimista. La devolución de poderes no ha sido nunca entendida como una solución estática. El ex secretario de Estado para Gales, Ron Davies, en una afirmación a menudo citada, describió la devolución de poderes como «un proceso, no un hecho». Uno sospecha que Davies tenía en mente un proceso con límites, siendo clave el de que la devolución de poderes estaba concebida para fortalecer la unión, y no llevarla a su deslavazamiento. De todas formas, la identidad británica (la identidad de la unión) se encuentra en declive definitivo en Escocia y Inglaterra. A pesar de no existir una tendencia clara en Gales es lógico concluir que, dada la voluntad de conseguir mayor autonomía, se producirá una dinámica similar a la escocesa y la inglesa (los galeses evolucionarán hacia una mayor identificación con su propia nación, y una menor identificación con la unión a la que pertenecen). El único sitio en el que podemos asegurar que la identidad británica se encuentra asegurada es entre los protestantes de Irlanda del Norte.

CUADRO 4

ESCALA DE MEDICIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL DE MORENO DE LA IDENTIDAD NACIONAL EN GRAN BRETAÑA, 2001 ⁴⁰					
	% x no británicos	% más x que británicos	Igual x que británicos	Más británicos que x	Británicos, no x
Escocia	36	30	24	3	3
Gales	23	22	29	11	11
Inglaterra	17	13	42	9	11

Este declive en la adhesión a la britanicidad deviene más preocupante (al menos para aquellos preocupados por la longevidad de la unión) cuando se considera a la luz del trabajo del sociólogo Krishnan Kumar, en particular con las conclusiones a las que llega en *The Making of English National Identity*.⁴¹ La tesis de Kumar es que durante buena parte de los últimos 300 años la identidad británica ha servido como identidad nacional inglesa. Kumar caracteriza la identidad británica como un componente de lo que llama «nacionalismo imperial». Los ingleses construyeron su identidad proyectándose en el proyecto imperial, el imperio interior (esto es, los que ahora se conoce como la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), y el imperio exterior (el a un tiempo potente imperio británico). Nunca reclamaron una identidad inglesa separada porque habría molestado especialmente a los otros componentes del imperio, especialmente a sus compañeros de las Islas Británicas.

40. Los datos son reproducidos de de «*Devolution: What Difference Has it Made?*», véase *supra* nota 36, fuente, Sondeo de Actitudes Sociales en Escocia, 2001.

41. Krishnan Kumar, *The Making of the English National Identity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

El problema surge, obviamente, cuando el proyecto imperial empieza a desfallecer. El imperio exterior ha desaparecido (excepto la sombra del mismo que es la Commonwealth), y el imperio interior ha sido ha sufrido un declive durante los últimos treinta años. Al tiempo que los imperios entran en declive, la finalidad de la identidad nacional británica entra en cuestión (es más, como corolario presenciamos también el surgimiento de una identidad específica inglesa). La unión se encuentra bajo presión desde dos direcciones, el declive en la adhesión específica a la misma como una cuestión que debe ser objeto de atención, y el crecimiento potencialmente antagonista de una identidad inglesa diferenciada.

A diferencia de España, a parte de la elite (me refiero casi únicamente a los escalones más elevados de los partidos políticos británicos y a los altos funcionarios), no existe ninguna noción fuerte de un Estado británico central. Como he afirmado en otro lugar, lo que viene a menudo en llamarse el «problema inglés» (como debiera gobernarse Inglaterra ahora que Escocia, Gales y (a temporadas) Irlanda del Norte tiene sus propios poderes legislativos) es en realidad un problema de la unión. Los actores políticos en juego y los comentaristas debieran preocupación especial en las siguientes cuestiones: ¿Cuál es la finalidad de la unión en el siglo XXI? ¿Cómo debería organizarse? Dejando a un lado el gobierno regional inglés, ¿cómo debería encajar Inglaterra como nación concebida como un todo en la unión? Si no se abordan estas cuestiones la prognosis para la unión es de un declive gradual en el número de gente que se identifica con el Reino Unido como Estado hasta el punto que se pondrá en cuestión la utilidad de su existencia.

Como advierte Jeffrey en su comentario en las conclusiones provisionales del programa de investigación del ESRC, la devolución de poderes «sigue siendo un proyecto fracturado, una colección de iniciativas separadas faltas de una finalidad de carácter general».⁴² En un debate que debe resultar familiar a aquellos que investigan sobre otros sistemas con devolución de poderes o de carácter federal Jeffrey afirma «la devolución de poderes cambia el contenido de la ciudadanía británica. Ser un ciudadano post-devolución de poderes puede significar que el Estado (a nivel del Reino Unido o en sus encarnaciones fruto de la devolución de poderes) te provee de diferentes normas y servicios en lugares diferentes... Lo que ha faltado desde la devolución de poderes es el nivel mínimo de provisión estatal que debería estar disponible para todos en términos de igualdad independientemente del lugar donde se vive».⁴³ Finalmente advierte que «ningún gobierno en el Reino Unido (Westminster o más allá) ha hecho ningún esfuerzo para definir las dimensiones a nivel del Reino Unido y a lo ancho del Reino Unido de las ecuaciones. Sin dichos esfuerzos la devolución corre el riesgo de entrar en una dinámica centrífuga».⁴⁴

42. Véase *supra* nota 36 p. 19.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

El Proyecto de Ley de Reforma Constitucional

En marzo del 2004 el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional fue enviado para su consideración al Comité Selecto de la Cámara de los Lores (un trámite excepcional, puesto que los proyectos de ley son usualmente considerados por el plenario de la cámara de los Lores).⁴⁵ Después del informe del comité el proyecto de ley pasó por el resto de trámites restantes en la cámara de los lores y fue devuelto a la cámara de los comunes poco antes de Navidad.⁴⁶ La enmienda más importante introducida por los lores fue la preservación de la oficina del Lord Chancellor (aunque sólo nominalmente). La parte II del proyecto de ley, que se refiere al establecimiento de una nueva Corte Suprema del Reino Unido no entrará en vigor ahora hasta que exista un edificio para la nueva Corte. Ello no ocurrirá antes del 2007. A pesar de que la propuesta de una nueva Corte Suprema fue también aprobada por el parlamento escocés,⁴⁷ el partido Conservador ha prometido que si ganan las elecciones no continuarán con el proyecto de establecer una Corte Suprema. En el momento de finalizar este escrito el proyecto de ley se encuentra en los trámites finales en la cámara de los comunes; un análisis completo del modelo de Corte finalmente adoptado se incluirá en el informe para el Reino Unido del año que viene.

45. Véase el informe sobre el Reino Unido en *Informe Comunidades Autónomas 2003* que contiene una detallada discusión sobre el Proyecto de Reforma Constitucional. Brevemente, el proyecto de ley llevará a cabo tres reformas constitucionales: 1, abolirá la oficina del Lord Chancellor en su forma actual; 2, establecerá una comisión de nombramientos judiciales para Inglaterra y Gales; y 3, reemplazará las actuales cortes supremas del Reino Unido, la Corte de Apelación y los Comités Judiciales, por una nueva Corte Suprema del Reino Unido.

46. El Informe del Comité Selecto de la Cámara de los Lores se encuentre disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldcref/125/12502.htm>. Para obtener materiales sobre el proyecto de ley en general, incluyendo su tramitación hasta la aprobación véase: <http://www.dca.gov.uk/constitution/reform/reform.htm>.

47. Véase «MSPs back plan for Supreme Court», BBC Online, 19 de enero 2005, disponible at: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/4185981.stm>.

CUARTA PARTE
BIBLIOGRAFÍA

1. BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2003-04)

Campos materiales de ordenación

- 1- Tratamientos generales
- 2- Instituciones y fuentes del derecho
- 3- Administración autonómica
- 4- Competencias
- 5- Administración local y Comunidades Autónomas
- 6- Relaciones intergubernamentales
- 7- Comunidades Europeas y actividad exterior
- 8- Hacienda
- 9- Lenguas

Revistas españolas consultadas

- AA (Actualidad Administrativa): 2004-2
ADCP (Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario): 14
AUTON (Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic): 29
CCFF (Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol): 38-39
Corts (Anuario de Derecho Parlamentario): 15
CDP (Cuadernos de Derecho Público): 18
Civitas Europa: 12
DA (Documentación Administrativa): 267-268
GJUE (Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia): 234
JA (Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo): 26 y número extraordinario 2004
Llengua i Dret: 41
Noticias UE: 239
Papeles de Economía Española: 102
Parlamento y Constitución: 7
Perspectivas de Sistema Financiero: 82
Presupuesto y Gasto Público: 36
RAAP (Revista Andaluza de Administración Pública): 54
RAP (Revista de Administración Pública): 165
RArAP (Revista Aragonesa de Administración Pública): 24
RCG (Revista de las Cortes Generales): 57
RDCE (Revista de Derecho Comunitario Europeo): 19
RDF (Revista de Derecho Financiero): 270
RDP (Revista de Derecho Político): 61
RDUrb (Revista de Derecho Urbanística y Medio Ambiente): 214
REA (Revista de Estudios Autonómicos): 4
REAL (Revista de Estudios de la Administración Local): 292-293
RECP (Revista Española de Ciencia Política): 9, 10
REDA (Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo): 123
REDC (Revista Española de Derecho Constitucional): 71
REDE (Revista Española de Derecho Europeo): 11
REDF (Civitas. Revista Española de Derecho Financiero): 123

- REGAP (Revista Galega de Administración Pública): 35
 REP (Revista de Estudios Políticos): 125
 RFDUC (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense): 97
 RJAst (Revista Jurídica de Asturias): 27
 RJCAt (Revista Jurídica de Cataluña): 4/2004
 RJCLM (Revista Jurídica de Castilla-La Mancha): 37
 RJNav (Revista Jurídica de Navarra): 37
 RUNED (Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED): 12-13
 RVAP (Revista Vasca de Administración Pública): 69 (II)

1. TRATAMIENTOS GENERALES

- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo
 «La consolidación del Estado Autonómico», Corts núm. 15 (extraordinario 2004)
- CANTÓ LÓPEZ, M.T
 «La producción integrada. Aspectos de régimen jurídico estatal y autonómico», RArAP núm. 23, diciembre 2003
- OLIVAS MARTÍNEZ, José Luis
 «El acierto del Estatuto Autonómico», Corts núm. 15 (extraordinario 2004)
- PÉREZ CALVO, Alberto
 «El Estado Autonómico, 25 años después de la Constitución», RJNav núm. 36, julio-diciembre 2003
- RUIZPÉREZ ALAMILLO, Javier
 «La problemática del derecho de autodeterminación en el contexto de la realidad política y constitucional española», Civitas Europa núm. 12, junio 2004
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime
 «Modelo Autonómico y nacionalismo. A propósito del XXV aniversario de la Constitución española», AA núm. 2004-1
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José
 «Estado Autonómico en perspectiva», REP núm. 124, abril-junio 2004

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- ARAGÓN REYES, Manuel
 «Veinticinco años de Monarquía Parlamentaria», REDC núm. 70, enero-abril 2004
- DIEZ-PICAZO, Luis María
 «El poder Judicial (breves reflexiones sobre veinticinco años de experiencia)», REDC núm. 71, mayo-agosto 2004
- EMBED IRUJO, Antonio
 «¿Reforma de Constitución y Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad», JA núm. 22, enero 2004
- FRÍAS PONCE, Emilio
 «El Poder Judicial en Castilla-La Mancha», Parlamento y Constitución núm. 7, 2003
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael
 «Reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas», Parlamento y Constitución núm. 7, 2003
- MORALES ARROYO, José María
 «Los límites de la autonomía de los Parlamentos territoriales», RVAP núm. 69 (I), mayo-agosto 2004
- PÉREZ CALVO, Alberto
 «La construction démocratique d'un peuple et la proposition de status politique de la Communauté du Pays Basque», Civitas Europa núm. 12, junio 2004

- PLA I DURÀ, Joan Ignasi
«La Comunitat Valenciana que mira al futur: per la reforma del Estatut», Corts núm. 15 (extraordinario 2004)
- PUNSET, Ramón
«Razón e identidad en el Senado», REDC núm. 70, enero-abril 2004
- VIRGALA FORURIA, Eduardo
«La Propuesta Ibarretxe: una ruptura constitucional encubierta», Civitas Europa núm. 12, junio 2004

3. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- CONCUERA ATIENZA, Javier
«Les présupposés de la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi vs. Légalité, Civitas Europa núm. 12, junio 2004
- GOENAGA, Patxi
«Hizkuntza erronkak Euskal Autonomia Erkidegoan», RVAP núm. 69 (II), mayo-agosto 2004
- LÓPEZ MENUDO, Francisco
«La integración en el Sistema de Administraciones de las Comunidades Autónomas», RAAP, núm. 51
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, Juan José
«Las elecciones autonómicas de 25 de mayo de 2003, en la ciudad de Melilla», RDP, núm. 60
- MATAS, Jordi y RENU, Josep María
«La política de coalición en Cataluña», RECP núm. 9, octubre 2003
- MORELL OCAÑA, Luis
»Los servicios de una Administración cercana», REALA, 292

4. COMPETENCIAS

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki y YEREGUI HERNÁNDEZ, María
«Comunidad Autónoma del País Vasco: singularidades del régimen urbanístico y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco», JA número extraordinario, 2004
- AGUILÓ PÉREZ, Eugeni y ALEGRE MARTÍN, Joaquín
«La madurez de los destinos turísticos de sol y playa. El caso de las Islas Baleares», Papeles de Economía Española núm. 102, 2004
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel
«Patrimonio Histórico y Comunidades Autónomas», REDA núm. 121, enero-marzo 2004
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz
«Los instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Foral de Navarra», RJNav núm. 36, enero-junio 2004
- ALSINA ENRÍQUEZ, Joana
«Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: Derecho Urbanístico en Castilla-La Mancha. Breves notas sobre la LOTAU y su Ley de Modificación», JA número extraordinario, 2004
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina
«Un primer apunte sobre la Ley de cohesión y calidad del sistema nacional de salud», RAAP, núm. 52
- AROZAMENA SIERRA, Jerónimo
«Sobre el Texto Refundido de Asturias en materia de ordenación del territorio y el urbanismo, y unas consideraciones sobre la distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en la materia», RD Urb núm. 207, enero-febrero 2004
- BASSOLS COMA, Martín
«Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de Urbanismo de Cataluña», RD Urb núm. 209, 2004

- BOLTAINA BOCH, Xavier
«Trabajadores al servicio de la Administración del Principado de Asturias: particularidades de su régimen jurídico», RJAst núm. 27
- CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel
«El turismo residencial en la Ley de Ordenamiento Urbanístico de Andalucía», RDURb núm. 212, septiembre-octubre 2004
- COELLO MARTÍN, Carlos
«Comunidad Autónoma de la Rioja. Notas sobre la legislación urbanística de La Rioja: normas para la metrópoli y minifundismo local», JA número extraordinario, 2004
- DE MENDIZÁBAL, Teresa
«Competencia estatal sobre almacenamiento de residuos nucleares radioactivos y legislación penitenciaria. Nulidad de normas autonómicas sobre ordenación del territorio que inciden en estas materias», AA núm. 2004-2
- DE MENDIZÁBAL, Teresa
«Normas autonómicas discriminatorias en materia educativa», AA núm. 2004-2
- DE MENDIZÁBAL, Teresa
«Responsabilidad de la Administración Autonómica por mal funcionamiento de los servicios de salvamento marítimo», AA núm. 2004-2
- DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo
«Suelo urbano, planeamiento urbanístico y derecho transitorio en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía», RAAP núm. 54, abril-junio 2004
- DEL OLMO ALONSO, Jesús
«Aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación en Castilla-La Mancha», RJCLM núm. 36, mayo 2004
- DELGADO PIQUERAS, Francisco
«Los procedimientos de elaboración, aprobación e innovación del planteamiento territorial y urbanístico en Castilla-La Mancha y sus efectos jurídicos», RDURb, núm. 209, 2004
- ESCRIVÀ CHORDÀ, Ricard
«Distribución de competencias entre los órganos municipales para la aprobación de los instrumentos de Planeamiento y de gestión en la Comunidad Valenciana: discrepancias entre la LRAU y la LBRL», RDURb núm. 207, enero-febrero 2004
- FAJARDO SPINOLA, Luis
«Aspectos Jurídicos del programa de ajuste turístico de Canarias», RDURb núm. 212, septiembre-octubre 2004
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Máximo
«El proyecto de Ley forestal del Principado de Asturias», AA núm. 2004-1
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano
«El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía: El Derecho a la carta», RAAP, núm. 52
- FRANCH, Marta y GÓRRIZ, Carles
«Les competències de Catalunya en matèria de mercat de valors», RJCcat núm. 3/2004
- GARCÍA-TREVIJANO, José Antonio
«Derecho transitorio en la nueva Ley de ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA)», RDURb núm. 210, junio 2004
- GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique
«Comunidad Autónoma Galicia: la Ley 9/2000, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Ambiente Rural de Galicia», JA número extraordinario, 2004
- GRAU RUIZ, M. Amparo; NAVA ESCUDERO, Óscar; y ANDRADE, Fabián
«El impuesto castellano-mancheño sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y el gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil», Noticias UE núm. 237, 2004

- HERNÁNDEZ MARTÍN, Raúl
«El turismo en Canarias. Impacto económico y condicionantes de la insularidad», Papeles de Economía Española núm. 102, 2004
- JÁIMEZ GAGO, M^a Isabel
»El Plan General sobre el Turismo en Andalucía», RAAP, núm. 52
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael
«El reparto de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia de función pública», RVAP núm. 69 (I), mayo-agosto 2004
- LASO BAEZA, Vicente
«El régimen temporal para la formalización de la iniciativa en el sistema de compensación según la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», RDURb, núm. 210, 2004
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio
«Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: la Ley 1/2000, del Suelo de la Región de Murcia», JA número extraordinario, 2004
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio
«Las obras de urbanización y el deber de su conservación en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía», RAAP núm.51
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando
«Necesidades de revisión de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón», RArAP núm. 24, junio 2004
- LORENTE TALLADA, José Luis
«Objeto y contenido de los programas de actuación integrada en la Comunidad Valenciana», RDURb, núm. 212, septiembre-octubre 2004
- MALAGÓN FUERTES, José
«El régimen jurídico del suelo rústico en Castilla-La Mancha», RDURb núm. 207, enero-febrero 2004
- MANTECA, Víctor
»La caza y su régimen normativo», RAAP, núm. 52
- MARTÍN REBOLLO, Luis
«Comunidad Autónoma de Cantabria: la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria», JA número extraordinario, 2004
- MARTÍNEZ RIVAS, Francisco Javier
«Las infracciones urbanísticas y sanciones en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre», RDURb, núm. 209, 2004
- MOLINA, María de Miguel
«Control administrativo del medio ambiente en las actividades industriales de la Comunidad Valenciana», RDURb, núm. 209, 2004
- OCHOA MONZÓ, J.
«Atención de emergencias en Aragón y su encaje en el sistema estatal de protección civil», RArAP núm. 23, diciembre 2003
- ORTEGA GARCÍA, Ángel y ORTEGA CIRUGEDA, Juan
«El sistema de compensación en la Ley del Suelo de Madrid», RDURb núm. 214, diciembre 2004
- PALAU NAVARRO, José Manuel
«La gestión del suelo urbano en la legislación urbanística valenciana», RDURb núm. 211, julio-agosto 2004
- PAREJA I LOZANO, Carles
«Comunidad Autónoma de Cataluña: notas sobre la Ley de Urbanismo de Cataluña», JA número extraordinario, 2004
- PORTO REY, Enrique
«Algunas técnicas e instituciones urbanísticas innovadoras no recogidas en las leyes urbanísticas», RDU, núm. 207

- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a
«Urbanismo e iniciativa privada en la nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra», RDURb, núm. 209, 2004
- RIVERO LAMAS, J.
«El ámbito territorial de la Reales Academias y su relación con Las Comunidades Autónomas», RArAP núm. 24, junio 2004
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel A.
«Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre Asociaciones», RAAP, núm. 51
- ROMERO REY, Carlos
«El régimen temporal para la formalización de la iniciativa en el sistema de compensación según la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», RDURb núm. 210, junio 2004
- RUIZ ARNAIZ, Guillermo
«La participación de la Comunidad en las plusvalías urbanísticas. Su concreción en la legislación de urbanismo de Castilla y León», RDURb núm. 210, junio 2004
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.
«La insularización de la gestión del agua en Canarias: Los Consejos Insulares de Aguas», RAAP núm. 54, abril-junio 2004
- SOLA TEYSSIERE, Javier
«La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente», RAAP núm. 53, enero-marzo 2004
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos
«Comunidad Autónoma de Extremadura: la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura», JA número extraordinario, 2004
- VERDESOTO GÓMEZ, Marta y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel
«Instalaciones contaminantes y fiscalidad: ¿Es constitucional el Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente en la Comunidad Autónomas de Extremadura?, Noticias UE núm. 238, 2004
- VIGIL DE QUIÑONES, Diego; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Inmaculada; OTERO PASTOR, Isabel; y CASEMEIRO MARTÍNEZ, Miguel
«La evaluación del impacto ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico», RDURb núm. 211, julio-agosto 2004

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco
«Autonomía local y Constitución», REDC núm. 70, enero-abril 2004
- CASTILLO BLANCO, Federico
«La Ley de modernización del gobierno local: función de gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional», REAL núm. 292-293, mayo-diciembre 2003
- ESCRIVÁ CHORDÁ, Ricard
«Distribución de competencias entre los órganos municipales para la aprobación de los instrumentos de Planeamiento y de gestión en la Comunidad Valenciana: discrepancias entre la LRAU y la LBRL», RDURb núm. 207, enero-febrero 2004
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther
«La defensa de la autonomía local: de la STC 32/1981 a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», Parlamento y Constitución núm. 7, 2003
- GRACIET GARCÍA, Esteban
«El contenido de las Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno y su desarrollo por los Parlamentos autonómicos», REA núm. 4, julio-diciembre 2003

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio

«La tímida modernización del gobierno local. Comentario de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local», RJCLM núm. 37, octubre 2004

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel

«Observaciones sobre el régimen de organización de los ‘municipios de gran población’», JA núm. 25, octubre 2004

SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique

«Aproximación a la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia, desde la perspectiva de la vigencia efectiva de la autonomía municipal», RDUrb núm. 214, diciembre 2004

6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercé

«Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en perspectiva», RJCcat núm. 2/2004

SANTISTEBAN ARZOZ

«Alternativas a la solución judicial de los conflictos de competencia en materia de defensa de la competencia», RAP núm. 164, mayo/agosto 2004

TENORIO SÁNCHEZ, Pedro J.

«Impugnación por el Gobierno de disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas por motivos de inconstitucionalidad no competenciales», RDP, núm. 60

7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

ASTOLA MADARIAGA, Jasone

«La actividad exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco», RVAP núm. 68, enero-abril 2004

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco

«Las competencias de la Unión Europea y los principio de subsidiariedad y proporcionalidad», REA núm. 4, julio-diciembre 2003

BORJA SANCHÍS, Adoración

«Reflexiones sobre la incidencia del principio de estabilidad presupuestaria sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales», Noticias UE núm. 232, 2004

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge

«Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y la europeización de las políticas», Noticias UE núm. 235/263, 2004

DE ELERA-SAN MIGUEL HURTADO, Álvaro

«Unión Europea y Multilingüismo», REDE núm. 9, enero-marzo 2004

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.

«Sobre los controles del cumplimiento de la Carta Europea de Autonomía Local», RArAP núm. 23, diciembre 2003

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Juan

«La intervención del Fondo Europeo de Desarrollo (FEDER) durante el período de programación 2005-2006», Noticias UE núm. 233, 2004

GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel

«Démocratie, Etat et Union Européene dans la proposition de status politique de la Communauté d'Euskadi», Civitas Europa núm. 12, junio 2004

GIL IBÁÑEZ, Alberto J.

«Principio de primacía del derecho europeo y Constitución española: límites y consecuencias de la cesión de soberanía tras la nueva Constitución europea», GJUE núm. 232, julio-agosto 2004

- LOZANO CUTANDA, Blanca
«La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de Derecho Público que introduce la Directiva 2004/35/CE», JA núm. 26, enero 2005
- MONTILLA, José Antonio
«La participación de las Regiones en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo», REA núm. 4, julio-diciembre 2003
- LÓPEZ CASTILLO, A.
«La delimitación de las competencias en el proyecto constitucional de la UE», RDCE núm. 18, mayo-agosto 2004
- MARTÍN BAUMEISTER, Bruno
«El reconocimiento de la legitimación activa a las regiones europeas en recursos de anulación bajo el art. 230.4 CE. El elemento de afectación individual», GJCE núm. 234, noviembre-diciembre 2004
- NETTESHEIM, Martín
«La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea ¿Constitución del ideal de una comunidad política de europeos?, REP núm. 25, julio-septiembre 2004
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David
«Legitimación procesal y equilibrio institucional: el acceso de las Regiones a los Tribunales comunitarios europeos», REA núm. 4, julio-diciembre 2003
- PORTUGUÉS CARRILLO, Carlos
«Los Fondos Estructurales Europeos y el régimen de ayudas públicas: el régimen comunitario aplicado a las Comunidades Autónomas españolas», Noticias UE núm. 233, 2004
- PÉREZ TREMP, Pablo
«Constitución y Unión Europea», REDC núm. 71 mayo-agosto 2004
- RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, Alfonso
«El procedimiento de atribución de competencias en la Ley 1/2002 de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia», GJCE núm. 234, noviembre-diciembre 2004
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima
«La participación ciudadana en la Administración Local. Una posible solución para los problemas de las democracias actuales en el marco de la Unión Europea», AA núm. 2004-1
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario
«El Comité de las Regiones ante el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», REA núm. 4, julio-diciembre 2003
- SERRANO ANTÓN, Fernando
«El impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos en la Comunidad de Madrid: su compatibilidad con el derecho comunitario», Noticias UE núm. 237, 2004
- VALENCIA, Inmaculada
«Representaciones regionales en Bruselas», REA núm. 4, julio-diciembre 2003

8. HACIENDA

- ALONSO MURILLO, Felipe
«Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas : coordinación versus autonomía», RDFHP, núm. 269
- BOSCH, Nuria y ESPASA, Marta
«Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la administración central: Un análisis empírico», Papeles de Economía Española núm. 99, 2004
- CÁMARA RODRÍGUEZ-VALENZUELA, Rafael
«La coordinación presupuestaria de la Unión Europea y Comunidades Autónomas», Presupuesto y Gasto Público núm. 35 (2/2004)

- CANTARERO PRIETO, David
«Descentralización y gasto sanitario: evidencia en las regiones españolas», *Presupuesto y Gasto Público* núm. 36 (3/2004)
- CARPIO GARCÍA, Maximinio y AGOITIA GRIJALBA, Miguel
«El cierre del modelo de financiación territorial en los presupuestos de 2004», *Presupuesto y Gasto Público* núm. 34 (1/2004)
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando
«Al armonización fiscal en la Unión Europea y su incidencia en el sistema tributario español», *Perspectivas del Sistema Financiero* núm. 82/ 2004
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando
«El Concierto Económico del País Vasco y el Convenio Económico de Navarra: relaciones horizontales y conflictos potenciales», *REDF* núm. 123, julio-septiembre 2004
- DEL BARCO FERNÁNDEZ MOLINA, Jesús; SILVA URIEL, Isabel; y ARELLANO PARDO, Pablo
«La Ley general de Subvenciones: una aproximación a su alcance como legislación básica», *Presupuesto y Gasto Público* núm. 36 (3/2004)
- GARCÍA CARACUEL, María
«Acuerdos y Convenios con la Administración en el seno de los procedimientos tributarios en Italia y España», *REDF* núm. 123, enero-marzo 2004
- LIZARRITURRI ROSENDE, Antonio
«Fundamento da autonomía financiera: evolución histórica e situación actual», *REGAP* núm. 35
- LÓPEZ CASANOVAS, Guillermo
«El déficit fiscal de una Comunidad Autónoma con la Administración central; ¿De qué estamos hablando?», *Papeles de Economía Española* núm. 99, 2004
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando
«Ámbito de aplicación de la Ley General de subvenciones», *RAP* núm. 165, septiembre-diciembre 2004
- MEDEL CÁMARA, Braulio y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M.
«La vinculación territorial de las Cajas de Ahorros», *Papeles de Economía Española* núm. 100 (I), 2004
- MOLINA, Agustín
«Balanza fiscal en España: una medición desde Andalucía», *Papeles de Economía Española* núm. 99, 2004
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos
«La correspondencia fiscal en le Estado de las Autonomías», *Papeles de Economía Española* núm. 100 (II), 2004
- RODRÍGUEZ FUENTES, Carlos; PADRÓN MORRERO, David; y OLIVERA HERRERA, Antonio J.
«Estructura financiera regional y política monetaria. Una aproximación al caso español», *Papeles de Economía Española* núm. 1001, 2004
- SÁNCHEZ REVENGA, Jaime
«Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2004: características y prioridades»
- URIEL, Enrique
«Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española* núm. 99, 2004
- URTILLA DE LA HOZ, Alfonso
«Los resultados de las balanzas fiscales y su interpretación en términos de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española* núm. 99, 2004
- ZUBIRI, Ignacio
«La equidad en el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas. Sistema Común vs. Sistema Foral», *Papeles de Economía Española* núm. 99, 2004

9. LENGUAS

- COBREROS MENDOZANA, Edorta
«La normativa sobre euskera publicada en 2003», RVAP núm. 68, enero-abril 2004
- ARZOZ SANTIESTEBAN, Xavier
«La convivencia lingüística en Navarra», RVAP núm. 69 (II), mayo-agosto 2004
- MILIAN Y MASSANA, Antoni
«La convivencia lingüística en Cataluña», RVAP núm. 69 (II), mayo-agosto 2004
- ERKOREKA, Josu
«La convivencia lingüística en las instituciones centrales del Estado español», RVAP núm. 69 (II), mayo-agosto 2004
- CASTELLS, José Manuel
«Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias», RVAP núm. 69 (II), mayo-agosto 2004
- FOSSAS, Enric
«Aportaciones y límites de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del plurilingüismo en España», RVAP núm. 69 (II), mayo-agosto 2004
- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki
«La convivencia lingüística en la Unión Europea», RVAP núm. 69 (II), mayo-agosto 2004
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando
«Divergencias y Convergencias en las distintas versiones lingüísticas de los tratados europeos. Un ejemplo práctico: la *Voz región*», Llengua i Dret núm. 40, diciembre 2003
- ALCARAZ, Manuel; OCHOA, Josep; y ISABEL, Ferran
«La llei d'ús i ensenyament del valencià, en via morta», Llengua i Dret núm. 41, septiembre 2004
- VERNET, Jaume y PLA, Anna M.
«La llengua catalana i un nou Estatut d'autonomia per a catalunya», Llengua i Dret núm. 41, septiembre 2004
- BOIX-FUSTER, Emili
«La lengua en los órganos centrales del estado español (un balance a los 25 años de la Constitución española)», Llengua i Dret núm. 41, septiembre 2004
- ESTEVE, Alfons
«La política lingüística del PP al País valencià: anàlisi de la legislació de 1995 a 2003», Llengua i Dret núm. 41, septiembre 2004
- VILA, F. Xavier
«Hora de fer balanç? Elements per valorar les polítiques lingüístiques a catalunya en el període constitucional», Llengua i Dret núm. 41, septiembre 2004
- DE ELERA-SAN MIGUEL HURTADO, Álvaro
«Unión Europea y Multilingüismo», REDE núm. 9, enero-marzo 2004

2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2003-04)

Campos materiales de ordenación

- 1- Tratamientos generales
- 2- Instituciones y fuentes del derecho
- 3- Administración autonómica
- 4- Competencias
- 5- Administración local y Comunidades Autónomas
- 6- Relaciones intergubernamentales
- 7- Comunidades Europeas y actividad exterior
- 8- Hacienda
- 9- Lenguas

Revistas extranjeras examinadas

ITALIA

- Le Regioni* 2003: n.6; 2004: n. 1-5.
Le Istituzioni del federalismo 2003: n. 5 y 6; 2004: n. 1-5
RTDP (Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico) 2004: n. 1-3
Rivista di Diritto Costituzionale 2002
Quaderni Costituzionali 2004: 1-3

ESTADOS UNIDOS

- CLR, Columbia Law Review* (Vol.104 números 1-8 enero-diciembre; Vol.105 número 1 enero)
Harvard Law Review (Vol.117 números 1-8 enero-diciembre; Vol.118 números 1-2 enero-febrero)
The Yale Law Journal (Vol.112 Números 1-8 enero-diciembre; Vol.113 Números 1-8 enero diciembre)
Publius, The Journal of Federalism (Vol. 33 números 1-4 invierno-otoño; Vol.34 números 1-2 invierno-primavera)

FRANCIA

- RFAP* Revue française d'Administration Publique (n. 108/2003 ; 109-111/2004)
RFDA Revue française de Droit Administratif (n. 1-6/2004)
RFDC Revue française de Droit Constitutionnel (n. 56/2003 ; 57-59/2004)
RFSP Revue française de Science Politique (n. 54-1 a 54-6)

REINO UNIDO

- Parliamentary Affairs* (Vol. 57, números 1-4 enero-diciembre 2004; Vol. 58, número 1 enero-marzo 2005)
Public Administration (Vol. 82 números 1-4 enero-diciembre 2004)
Regional Studies (Vol. 38 números 1-9 enero-diciembre 2004; Vol. 39 número 1 enero-febrero 2005)
Regional and Federal Studies (Vol. 14 números 1-4 enero-diciembre 2004)
European Public Law (Vol. 10 números 1-4 enero-diciembre, Vol. 11 número 1 enero-marzo)

I. Tratamientos generales

Estados Unidos

- ANDERSON, Lawrence, «Exploring the paradox of autonomy: federalism and secession in North America», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol.14, n.1, pp. 89-112
- CUTLER, Fred, «Government Responsibility and Electoral Accountability in Federations», *Publius, The Journal of Federalism*, 2004, Vol.34, n.2, pp.19-38
- DINAN, John, «Consequences of the Rehnquist Court's Federalism Decisions for Congressional Lawmaking», *Publius, The Journal of Federalism*, 2004, Vol.34, n.2, pp.1-18
- FELDMAN, Jean-Philippe, «Les constitutions des États confédérés d'Amérique», *RFDC*, n. 59/2004.
- LEVINSON, Daryl J., «Empire-Building Government i Constitutional Law», *Harvard Law Review*, enero 2005, Vol. 118 Issue 3, pp.916-973.
- «A New Map; Partisan Gerrymandering as a Federalism Injury» (Note) *Harvard Law Review*, febrero 2004, Vol. 117, Issue 4, pp. 1196-1214
- LIEBMAN, James S.; GARRETT, Brandon L., «Madisonian Equal Protection», *Columbia Law Review*, mayo 2004, Vol. 104 Issue 4, pp. 837-975
- STRAUSS, David A., «Common Law, Common Ground, and Jefferson's Principle», *The Yale Law Journal*, 2003, Vol. 112, núm. 7, pp. 1717-1756

Francia

- FLAMAND-LÉVY, Bénédicte, «Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat», *RFDA*, n. 1/2004.
- JORDA, Julien , «Les collectivités territoriales outre - mer et la révision de la Constitution (loi constitutionnelle du 28 mars 2003)», *RFDC*, n. 56/2003.
- MINEUR, D., «La citoyenneté subordonne a la nationalité?», *RFSP*, n. 54-4.

Italia

- BARTOLE, Sergio, «Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni», *Le Regioni*, n. 5/2004.
- BONOMI, Andrea, «Unità nazionale-Regioni: <l'una contro l'altra armata>», *Le Regioni*, n. 1/2004.
- CARETTI, Paolo, «La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- CARETTI, Paolo, «Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- CARLI, Massimo, «Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del *simul-simul*», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- CASSETTI, Luisa, «Il regionalismo italiano e la *multilevel governance* dopo le recenti riforme costituzionali», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.
- CHESSA, Omar, «Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- DE MARTIN, Gian Candido, «Conati di riforma della riforma (costituzionale) tra ambiguità e neo-centralismi», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- FALCON, Giandomenico, «L'autonomia amministrativa e regolamentare», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- FALCON, Giandomenico, «Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- LARAT, Fabrice, «Le Regioni nel sistema di *multilevel governance*. Aggiornare e trasformare la *governance* e le sue sfide», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.
- MERLONI, Francesco, «Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali», *Le Regioni*, n. 4/2004.

- PIZZETTI, Franco, «A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme», *Le Regioni*, n. 1/2004.
- RUGGERI, Antonio, «La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra <riserva di specialità> e clausola di maggior favore», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- SILVESTRI, Gaetano, «Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema», *Le Regioni*, n. 5/2004.
- VOLPI, Mauro, «Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.

Reino Unido

- AGRANOFF, Robert, «Autonomy, devolution and intergovernmental relations», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol.14, n.1, pp. 26-65
- BALDINI, Gianfranco, «La devolution in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.
- BOND, Ross; MCCRONE, David, «The growth of English regionalism? institutions and identity», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol.14, n.1, pp. 1-25
- HAZELL R.; GAY O.; TRENCH A.; KING S.; SANDFORD M.; MASTERMAN R.; MAER L., «The Constitution: Consolidation and Cautious Advance», *Parliamentary Affairs*, 2003, Vol. 56, n. 2, pp. 157-169
- HOPKINS, W. J., «An England of regions? The UK government's proposals for English regional devolution» *European Public Law*, 2004, Vol.10, n.2, pp.245-260.
- MAER, Lucinda, «The Constitution: Dragging the Constitution out of the Shadows?», *Parliamentary Affairs*, April 2004, vol. 57, no. 2, pp. 253-268.
- MCKAY, David, «William Riker on federalism: sometimes wrong but more right than anyone else?», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol.14, n.2, pp. 167-186

2. Instituciones y fuentes del derecho

Alemania

- BALDINI, Vincenzo, «La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello-Bundesrat?», *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004.
- DE PETRIS, Andrea, «Il progetto di riforma del sistema federale tedesco», *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004.

España

- VIRGALA FORURIA, Eduardo, «Sulla proposta di uno statuto independentista per il País Vasco», *Quaderni costituzionali*, n. 2/2004.

Estados Unidos

- LUND, Nelson, «Federalism and the Constitutional Right to Keep and Bear Arms», *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.3, pp.63-82
- STERK, Stewart E., «The Federalist Dimension of Regulatory Takings Jurisprudence», *The Yale Law Journal* 2004 Vol. 114 Núm. 2 pp. 203-272
- WILKINS, David E.; RICHOTTE, Keith, «The Rehnquist Court and Indigenous Rights: The Expedited Diminution of Native Powers of Governance», *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.3, pp.83-110
- WILKINSON III, J. Harvie, «Our Structural Constitution», *Columbia Law Review*, Oct2004, Vol. 104 Issue 6, pp. 1687-1710

Francia

- BIDEGARAY, C., «Quels présidents pour les régions? Les effets pervers des modes de scrutin», *RFSP*, n. 54-4.
- BROUARD, S. , «Le retournement du rapport de force aux élections régionales de mars 2004: amplitude et déterminants», *RFSP*, n. 54-4.
- BUSSI, M.; FOURQUET, J., «Elections régionales de 2004: notabilités traditionnelles et nouvelles maîtrises des territoires électoraux», *RFSP*, n. 54-4.
- DOLEZ, B. , «A la recherche de l'abstentionnisme différentiel. Actualité d'une vieille question», *RFSP*, n. 54-4.
- DUPOIRIER, E. , «La régionalisation des élections régionales? Un modèle d'interprétation des élections régionales en France», *RFSP*, n. 54-4.
- MARTIN, P., «Des cantonales a l'image des regionales», *RFSP*, n. 54-4.
- PARODI, J.-L., «Introduction: Les élections << intermédiaires >> du printemps 2004, entre structure et événement», *RFSP*, n. 54-4.
- PATRIAT, C. , «Equation sans inconnus. Les nouveaux paramètres de l'offre électorale régionale», *RFSP*, n. 54-4.
- ROBBE, François, «Le Sénat à l'heure des demi – réformes», *RFDC*, n. 56/2003.
- SAUGER, N., «Entre survie, impasse et renouveau: les difficultés persistantes du centrisme français», *RFSP*, n. 54-4.

Italia

- AA.VV., «Corte Costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma (Atti del convegno organizzato dalla Regione Toscana e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, Firenze 30 gennaio 2004)», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- BALBONI, Enzo, «Annotazioni sul <caso Calabria>: l'autonomia statutaria al giudizio della Corte», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- BALBONI, Enzo, «La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- BALBONI, Enzo, «Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il <caso Calabria>», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- BIN, Roberto, «Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- BIN, Roberto, «Autonomia statutaria e <spirito della Costituzione>», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- BIN, Roberto, «Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.
- BIN, Roberto, «Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- BONFIGLIO, Salvatore, «Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma», *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004.
- CAMERLENGO, Quirino, «Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale», *Le Regioni*, n. 1/2004.
- CAMERLENGO, Quirino, «Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- CARAVITA DI TORITTO, Beniamino, «L'autonomia statutaria», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- CARLI, Massimo, «Osservazioni sull'autonomia statutaria», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- CECCANTI, Stefano, «Replica a Marco Olivetti (La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004)», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.

- CODUTI, Daniele, «Appunti sul nuovo Statuto della Regione Puglia», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- CORPACI, Alfredo, «Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- COSULICH, Matteo, «La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- D'AMICO, Giacomo, «La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale», *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002.
- FALCON, Giandomenico, «L'autonomia amministrativa e regolamentare», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- FOA, Sergio, «La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda <beni culturali> ma beni <a rilevanza culturale>. La Corte costituzionale <sorvola> sulla distinzione tra tutela e valorizzazione», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- GAMBINO, Silvio, «La forma di governo regionale (fra <chiusure> del giudice costituzionale, <incertezze> degli statuenti regionali e < serrato > confronto nella dottrina)», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- GERVASIO, Giuseppe, «Il Consiglio delle autonomie locali nella programmazione regionale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.
- GIANGASPERO, Paolo, «Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- GIANNOTTI, Andrea, «Le <professioni> tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, n. 1/2004.
- GIUPPONI, Tommaso F., «Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: repetita... consolidant», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- GUAZZAROTTI, Andrea, «La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale», *Le Regioni*, n. 5/2004.
- GUZZETTA, Giovanni, «Dubbi di costituzionalità delle norme sulla forma di governo dello Statuto della Regione Calabria», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- LUCARELLI, Alberto, «Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- LUCIANI, Massimo, «L'autonomia legislativa», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- LUPI, Gianni, «L'esperienza concertativa di CALER e CRAL nella Regione Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.
- MALO, Mauricio, «Antinomie fra decreto delegato 112/1998 e legge di delegazione 59/1997 modificata, o diversa ricostruzione del caso», *Le Regioni*, n. 1/2004.
- MANGIAMELI, Stelio, «Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti», *Le Regioni*, n. 5/2004.
- MORRONE, Andrea, «Sistema elettorale e prerogative degli organi regionali», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- NARDELLA, Dario, «L'incompatibilità alla carica di consigliere regionale: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, n. 1/2004.
- OLIVETTI, Marco, «La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- PADULA, Carlo, «L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra < sistemi >», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- PASSAGLIA, Paolo, «La problematica definizione della <forma di governo> della Corte Costituzionale», *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004.
- RUBECHI, Massimo, «Statuti regionali: il 114 della Costituzione tradotto», *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004.

- RUGGERI, Antonio, «Ancora in tema di forma di governo e di elezione del Presidente della Regione (discutendo con M. Volpi del metodo negli studi di diritto costituzionale)», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- RUGGERI, Antonio, «Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- RUGGERI, Antonio, «Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i <paletti> della Consulta (e una riflessione finale)», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- SAITTA, Fabio, «L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.
- VIOLINI, Lorenza, «I confini della sussidiarietà: potestà legislativa <concorrente>, leale collaborazione e *strict scrutiny*», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- VOLPI, Mauro, «Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- VOLPI, Mauro, «Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.

Reino Unido

- ANTHONY, Gordon, «Northern Ireland: Human Rights in Northern Ireland After *In Re McKerr*» *European Public Law*, 2005, Vol.11, n.1 pp. 5-16
- SHERLOCK, Ann, «Reviewing the Welsh Devolution Settlement» *European Public Law*, 2004, Vol.10, n.2, pp. 237-244

3. Administración de los entes territoriales

Estados Unidos

- PROVOST, Colin, «State Attorneys General, Entrepreneurship, and Consumer Protection in the New Federalism», *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.2
- STEINACKER, Annette, «Metropolitan Governance: Voter Support and State Legislative Prospects», *Publius, The Journal of Federalism*, 2004, Vol.34, n.2, pp.39-68

Reino Unido

- SHEPHARD, Mark; CAIRNEY, Paul, «Consensual or Dominant Relationships with Parliament? A Comparison of Administrations and Ministers in Scotland», *Public Administration*, Vol. 82, Issue 4, pp. 831-856 December 2004

4. Competencias

Canadá

- BOURGAULT, J., «Débat autour de la LOLF: La mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats: leçons tirées de l'expérience québécoise», *RFAP*, n. 109/2004.

España

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione. Stato, Regione e governo locale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2004.

Estados Unidos

- FRIEDMAN, Barry, «Under the Law of Federal Jurisdiction: allocating cases between Federal and State Courts», *Columbia Law Review*, Jun2004, Vol. 104 Issue 5, p1211-1279,
- THOMAS, Merrill W., «Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation», *Columbia Law Review*, diciembre 2004, Vol. 104 Issue 8, pp. 2097-2183
- WAXMAN, Seth P.; MORRISON, Trevor W., «What Kind of Immunity? Federal Officers, State Criminal Law, and the Supremacy Clause», *The Yale Law Journal*, 2003, Vol. 112, núm. 8, pp. 2195-2260

Francia

- ROCHE, S., «Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes: contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure», *RFSP*, n. 54-1.

Italia

- ANTONACCI, Maria Celestina, «L'autonomia scolastica: il caso della Provincia autonoma di Trento. Il quadro normativo», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- BALBONI, Enzo, «I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- BALDUZZI, Renato, «L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- BONETTI, Paolo, «Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza», *Le Regioni*, n. 5/2004.
- BRANCASI, Antonio, «Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- CARANTA, Roberto, «La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- COCCONI, Monica, «L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- COCOZZA, Vincenzo, «I profili processuali», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- CORTESE, Fulvio, «Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- D'ALOIA, Antonio, «Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- DE MARTIN, Gian Candido, «Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- FACCHINI, Andrea; STUPPINI, Andrea, «La nuova legge regionale della Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2004.
- FERIOLI, Elena A., «Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- FOA, Sergio, «La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda <beni culturali> ma beni <a rilevanza culturale>. La Corte costituzionale <sorvola> sulla distinzione tra tutela e valorizzazione», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- GIANNOTTI, Andrea, «Le <professioni> tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, n. 1/2004.
- GUAZZAROTTI, Andrea, «La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale», *Le Regioni*, n. 5/2004.

- GUSMANI, Claudia; RICCIARDELLI, Maurizio, «Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12/2003», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- MANFREDI, Giuseppe, «Tre modelli di riparto delle competenze in tema di ambiente», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- MANGIAMELI, Stelio, «Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti», *Le Regioni*, n. 5/2004.
- MILAZZO, Pietro, «La Corte Costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e <raffina> il principio di continuità», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- PAJNO, Alessandro, «Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003.
- POGGI, Annamaria, «L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.
- SABBIONI, Paolo, «La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte Costituzionale», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- SANDULLI, Aldo, «Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte Costituzionale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.
- SIMONCINI, Andrea, «Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e <livelli essenziali> nelle materie regionali», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- VIOLINI, Lorenza, «I confini della sussidiarietà: potestà legislativa <concorrente>, leale collaborazione e *strict scrutiny*», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

Reino Unido

- BALDINI, Gianfranco, «La *devolution* in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.
- MITCHELL, James; BRADBURY, Jonathan, «Devolution Comparative Development and Policy Roles», *Parliamentary Affairs*, Abril 2004, Vol. 57, n. 2, pp. 329-346.

5. Administración local

Estados Unidos

- FORDING, Richard C.; MILLER, PENNY M.; PATTON, Dana J., «Reform or Resistance? Local Government Responses to State-Mandated Ethics Reform in Kentucky» *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.2, pp.1-16
- TOTHERO, Rebecca A., «The Impact of Term Limits on State Legislators' Ambition for Local Office: The Case of Michigan's House», *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.3, pp.111-122

Italia

- SALA, Giovanni A., «Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, n. 1/2004.

Reino Unido

- BALDINI, Gianfranco, «La *devolution* in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.

6. Relaciones Intergubernamentales

Estados Unidos

- STEINMAN, Erich, «American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal Relations», *Publius, The Journal of Federalism*, 2004, Vol.34, n.2, pp.95
- KRANE, Dale, «The State of American Federalism, 2002-2003: Division Replaces Unity», *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.3, pp.1-44
- MCDOWELL, Bruce D., «Wildfires Create New Intergovernmental Challenges», *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.3, pp.45-62

Italia

- BALDINI, Vincenzo, «La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello-Bundesrat?», *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004.
- BARTOLE, Sergio, «Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
- BONFIGLIO, Salvatore, «Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma», *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004.
- CECCHETTI, Marcello, «Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della <codecisione paritaria> evitandone gli effetti perversi», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- D'ALESSANDRO, Giovanni, «Disapplicazione di legge regionale e sindacabilità di atti giurisdizionali nei conflitti intersoggettivi», *Le Regioni*, n. 5/2004.
- GUZZETTA, Giovanni, «Una proposta per il Senato <federale>», *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004.
- SCACCIA, Gino, «Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003», *Le Regioni*, n. 4/2004.
- VERONESI, Paolo, «I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V», *Le Regioni*, n. 6/2003.
- VIOLINI, Lorenza, «I confini della sussidiarietà: potestà legislativa <concorrente>, leale collaborazione e *strict scrutiny*», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

Reino Unido

- LAFFIN, Martin, «Is Regional Centralism Inevitable? The Case of the Welsh Assembly», *Regional Studies*, 2004, Vol. 38, n. 2, pp. 213-223
- AYRES, Sarah; PEARCE, Graham, «Central government responses to governance change in the English regions», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol. 14, n. 2, pp. 255-280.
- HORGAN, Gerard, «Inter-institutional relations in the devolved Great Britain: quiet diplomacy», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol. 14, n. 2, pp. 113-135

7. Comunidad Europea y actividad exterior

Alemania

- HÜTTMANN, Martin Grobe, «Il dibattito costituzionale in Europa e gli interessi dei Länder tedeschi», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.

Estados Unidos

- LEE, Thomas H., «The Supreme Court of the United States as Quasi-international Tribunal: Reclaiming the Court's Original and Exclusive Jurisdiction over treaty-based Suits by Foreign states against States», *Columbia Law Review*, 2004, Vol. 104 Issue 7, pp. 1765-1886

SWAINE, Edward T., «The Constitutionality of International Delegations», *Columbia Law Review*, 2004, Vol. 104 Issue 6, pp. 1492-1615

Italia

BRUNAZZO, Marco, «Le Regioni italiane nella *multi-level governance*. I canali di accesso alla UE», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004.

ESPOSITO, Mariachiara, «Dal Libro bianco sulla *governance* europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.

GAETA, M.F. , «La nouvelle politique régionale européenne – Mécanismes, acteurs et objectifs d'une reforme complexe», *RFAP*, n. 111/2004.

MAZZOLENI, Martino, «Le Regioni nel *decision-making* europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.

MORATA, Francesc, «Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.

NAGEL, Klaus-Jürgen, «L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.

SCRIMALI, Andrea, «La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.

VANDELLI, Luciano, «Regioni ed Europa: una introduzione», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.

Reino Unido

REILLY, Adrian, «'Governance': Agreement and divergence in responses to the EU white paper», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol.14, n.1, pp. 136-156

8. Haclenda

España

BASTIDA, Francisco J., «Il sistema finanziario regionale spagnolo», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2004.

Estados Unidos

WEISBACH, David A.; NUSSIM, «Jacob The Integration of Tax and Spending Programs», *The Yale Law Journal*, 2004 Vol. 113 Núm. 5 pp. 955-1028

COMPSON, Michael L., «Historical Estimates of Total Taxable Resources for U.S. States, 1981-2000», *Publius, The Journal of Federalism*, 2003, Vol.33, n.2, pp.55-74

Italia

BERTOLISSI, Mario, «L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

BRANCASI, Antonio, «Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

BRANCASI, Antonio, «Osservazioni sull'autonomia finanziaria», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

FERIOLI, Elena A., «Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale», *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

Reino Unido

BAILEY, Stephen J.; FINGLAND, Lisa, «Convergence of Public Expenditures in UK Territories», *Regional Studies*, Vol. 38, n. 7, 2004, pp. 845-858

MIDWINTER, Arthur, «The changing distribution of territorial public expenditure in the UK», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol.14, n.4, pp. 499-512

9. Lenguas*Reino Unido*

COLE, Alistair; WILLIAMS, Colin, «Institutions, identities and lesser-used languages in Wales and Brittany», *Regional and Federal Studies*, 2004, Vol.14, n.4, pp. 554-579

Canarias**JOSÉ SUAY RINCÓN,**Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria**Cantabria****LUIS MARTÍN REBOLLO,**Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cantabria**Castilla y León****TOMÁS QUINTANA LÓPEZ,**Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de León**Castilla-La Mancha****FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO,**Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Castilla-La Mancha**Cataluña****JOAN VINTRÓ CASTELLS,**Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona**Comunidad Valenciana****LLUIS AGUILÓ,**Profesor Titular de Derecho Constitucional
y Letrado Mayor del Parlamento**Extremadura****FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA,**Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura**Galicia****ROBERTO L. BLANCO VALDÉS,**Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Santiago de Compostela**Islas Baleares****JOANA M. SOCIAS CAMACHO,**Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de las Islas Baleares**La Rioja****ANTONIO FANLO LORAS,**Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de La Rioja**Madrid****GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES,**Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense de Madrid**Murcia****ANGEL GARRORENA MORALES,**Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Murcia**Navarra****MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA,**Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra**País Vasco****JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE,**Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad del País Vasco**Ceuta y Melilla****JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS,**Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura**DIRECTOR: JOAQUÍN TORNOS MAS**

*El artículo firmado por cada autor ha
sido discutido conjuntamente por todos
los participantes en el Informe.*

ANÁLISIS

El Informe de las Comunidades Autónomas 2004 revisa todas las normas y actos institucionales de las diecisiete comunidades Autónomas producidos durante el año como las normas del Estado y de la Comunidad Europea de interés autonómico, y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Además, contiene una valoración de toda esa actividad realizada por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades.

El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA,	Consejería de Presidencia
ARAGÓN,	Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales
CANARIAS,	Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica
CANTABRIA,	Consejería de Presidencia
CASTILLA Y LEÓN,	Consejería de Presidencia y Administración Territorial
CASTILLA-LA MANCHA,	Consejería de Administraciones Públicas
CATALUÑA,	Instituto de Estudios Autonómicos
COMUNIDAD VALENCIANA,	Presidencia de la Generalitat Valenciana
EXTREMADURA,	Consejería de Presidencia
GALICIA,	Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública
ISLAS BALEARES,	Consejería de Presidencia
MADRID,	Consejería de Presidencia
MURCIA,	Consejería de Presidencia
NAVARRA,	Departamento de Presidencia, Justicia e Interior
PAÍS VASCO,	Vicepresidencia

DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249
08008 Barcelona
Tel.: (93) 487 39 99
Fax.: (93) 488 19 40

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO