

## 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 la 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 Autònomic.

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.