

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos Mas

El 2005 ha sido un año complicado, porque ha presentado algunos problemas serios. Destaca sin duda el parón sufrido por la integración europea, tras el rechazo al Tratado que instaura una Constitución para Europa por los referéndums de Francia y Holanda. En el ámbito interno no puede soslayarse la enorme crispación política surgida en torno a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero han existido también otras realidades, que aunque han llamado menos la atención, han resultado muy positivas, como en especial la puesta en marcha de los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas (CCAA) en la posición de España en el seno del Consejo y la Comisión europeos. Llevamos veinte años reclamando esta participación, porque realmente es muy importante, y cuando finalmente se consigue, de manera satisfactoria, no se le presta atención. Algo, en la política, o en los medios de comunicación, no funciona bien para que un progreso tan importante del sistema autonómico pase desapercibido. También ha resultado positiva la reducción, casi a la mitad, de la conflictividad entre el Estado y las CCAA, aunque tampoco se está atendiendo como merece a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tras 25 años de experiencia, en la solución de los conflictos autonómicos.

La reforma de los Estatutos y la tensión política

La puesta en marcha de la reforma de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, iniciadas en 2005, ha despertado el interés en todas las CCAA, muchas de las cuales también habían comenzado con anterioridad los preparativos (informes, comisiones, etc.) de futuras reformas.

El Estatuto valenciano ha sido el primero en llegar a las Cortes para abordar la reforma. Sus trabajos habían comenzado ya el año anterior y hasta febrero de 2005 la ponencia designada realizó una serie de comparecencias de instituciones, organizaciones y expertos, pero en los meses siguientes elaboró un informe que pasó a la Comisión, siendo aceptado por el Pleno el 14 de abril, por unanimidad. Presentado como Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, sólo por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, el Pleno de las Cortes Valencianas lo tomó en consideración el 3 de junio. El Grup Parlamentari Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa presentó una enmienda a la totalidad con texto alternativo, que fue rechazada en la Sesión del 20 de junio. A continuación se debatieron y tramitaron en Comisión y en Pleno las enmiendas parciales (140 del Grup Parlamentari Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa; y 51 presentadas conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista), y finalmente el 1 de julio de

2005, las Cortes Valencianas aprobaron la Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, para su presentación ante el Congreso de los Diputados, con el voto favorable de los diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista y el voto en contra de los del Grup Parlamentari Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa. El 4 de julio se presentó en el Congreso de los Diputados la *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, y fue votada favorablemente por el pleno el 20 de septiembre, pasando a la Comisión Constitucional del Congreso para continuar su tramitación durante el próximo año. Entonces será el momento adecuado para examinar el contenido.

Pero la causa principal del fuerte debate sobre las reformas posibles del Estado autonómico ha sido la reforma del Estatuto de Cataluña. La divulgación esporádica de algunos puntos que incluía y, especialmente, la aprobación de la propuesta global, el 30 de septiembre, provocó sentimientos encontrados de sorpresa, crítica, emulación y rechazo, con claro predominio del rechazo en los espacios más influidos por el PP.

Las reacciones más extremas pasaban, por un lado, por la crítica frontal a lo que aparecía como reducción de la solidaridad económica y predominio del bilateralismo como vía principal de relación con el Estado, porque se consideraba que tenían repercusiones directas en las demás CCAA. Por otro lado, la inclusión del término nación para designar a Cataluña, la asunción de la idea de derechos históricos como fundamento competencial, y la definición general y exhaustiva de las competencias de la Generalidad, entre otros puntos, parecían obedecer a una lógica rupturista. Pero, por otro lado, también se veía la posibilidad de que algunas reformas propuestas, especialmente en competencias y financiación, pudieran resultar muy útiles para todas las CCAA. El PP que siguió la vía del consenso en la reforma, más modesta, del Estatuto valenciano y que incluso en la fase del Parlamento de Cataluña participó activamente en el debate con posiciones templadas, se alineó con el rechazo global a la reforma del Estatuto, cuando éste llegó a las Cortes, considerando que ponía en peligro la unidad de España.

Al margen de las dos propuestas que se encuentran en las Cortes, la mayoría de las CCAA ha iniciado de alguna manera la reforma de sus respectivos Estatutos. Andalucía es la más avanzada, porque a primeros de 2006 se aprobará el texto de la Ponencia, aunque se ha hecho sin la presencia de PP y PA, que se han retirado de su elaboración. En Aragón el estudio del anteproyecto está también muy avanzado, a partir de una Ponencia parlamentaria designada para sostener el consenso previo de las grandes líneas de reforma. Canarias, aunque al acabar el año no había iniciado aún la fase parlamentaria, fue una de las primeras en preparar la reforma por un grupo de expertos, que colgó enseguida en su página web. Parece como si éstas, y varias más que se encuentran en proceso de elaboración, hubieran adoptado un plazo de prudente espera para ver la orientación definitiva que adopta el Estatuto de Cataluña.

Sin duda todas las iniciativas cuentan con el planteamiento de una ampliación de competencias, aunque no se sepa el límite hasta que el Estatuto de Cataluña pase la fase de Congreso. La llamada «cláusula Camps», de la reforma valenciana, expresa perfectamente esta sensación. En todo caso, parece claro y común que debe exis-

tir una ampliación de competencias en materia de Justicia, aunque la regulación concreta tenga que remitirse a la reforma de leyes procesales y de la LOPJ. También la participación de las CCAA en las instituciones del Estado parecen razonables, aunque su regulación difícilmente puede completarse desde el Estatuto, y se necesita el recurso a las leyes «competenciales» que a menudo son leyes orgánicas que corresponde reformar a las Cortes. Esta es también la situación clave de la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionadas con la Comunidad Europea) que se alcanzó el año anterior por un convenio suscrito por el gobierno y todas las CCAA.

Lo más difícil del debate puede ser la reforma de la financiación, por falta de criterios constitucionales, porque es obvio que las decisiones bilaterales inciden sobre el resto y por la aspiración a buscar garantías financieras, más allá de los cambios de gobierno. Se están comenzado a utilizar algunas fórmulas polémicas, como la propuesta de que el Estado se comprometa a invertir en la CA determinada una cantidad que «será al menos equivalente al peso de la población de la misma sobre el conjunto del Estado», cuando este tipo de cláusula es difícilmente generalizable, sin provocar gran confusión.

Las novedades de la propuesta de reforma del Estatuto catalán

No parece necesario entrar en este momento en el análisis concreto de las diversas novedades que incorpora la propuesta catalana, ya que seguramente buena parte de su contenido será objeto de modificación significativa a lo largo del debate en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso. Pero si merece la pena apuntar una serie de consideraciones generales que suscita el contenido de la propuesta, porque seguramente estarán en el origen de una nueva etapa de reformas estatutarias.

En la primera línea se encuentra la propia naturaleza normativa del Estatuto de autonomía, que puede parecer una cuestión muy doctrinal (y lo es, como demuestran los artículos aparecidos durante el año de los profesores Viver, Muñoz Machado, Ortega, Martín Rebollo...) pero resulta trascendental, especialmente por el conocido papel que el Tribunal Constitucional le ha atribuido como parte del bloque de constitucionalidad. Por otro lado, la ampliación de materias que regula la propuesta de Estatuto (también la propuesta valenciana supone un incremento importante) contribuye a reabrir el debate doctrinal sobre la naturaleza y posición de esta norma.

La voluntad de incidir desde el Estatuto en materias propias de leyes orgánicas forma parte del punto anterior, reabriendo el sentido puramente formal que tiene la afirmación constitucional del Estatuto como ley orgánica. Si bien en todo momento se ha mantenido la distinción de carácter competencial entre los Estatutos de Autonomía y las restantes leyes orgánicas, se pretende desde el Estatuto «prerredactar» el contenido de leyes orgánicas que constituyen el marco normativo de competencias autonómicas (caso de la ley orgánica del poder judicial), afirmando que los preceptos estatutarios que contienen materias propias de la ley orgánica estatal no serán válidos y aplicables hasta tanto no se contengan en la

norma estatal. En sentido parecido desde el Estatuto se trata de orientar la iniciativa estatal para proceder al traspaso de competencias mediante el instrumento del artículo 150.2 CE.

Punto de fuerte tensión ideológica pero también político-competencial es la inclusión en el Estatuto de los derechos históricos mencionados en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Si hasta el inicio de este proceso de reformas no se había cuestionado seriamente que tal Disposición se circunscribía únicamente al País Vasco y Navarra, durante la elaboración del proyecto se ha producido una confusión entre aquella norma y la Disposición Transitoria Segunda (los estatutos plebiscitados durante la Segunda República) para aplicar a Cataluña los derechos históricos como legitimación de un régimen competencial singular y no condicionado de forma absoluta por el límite del artículo 149.1 CE. Una alternativa, que se apoya en el Estatuto aragonés y la misma propuesta de reforma valenciana, es el recurso a esta idea como elemento más ideológico que competencial.

Otra novedad destacada estriba en la inclusión en el Estatuto de nuevos derechos ciudadanos, reconociendo de forma general que estos derechos no pueden contradecir ni reducir el alcance de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, aunque las dudas surgen en torno a los límites del principio constitucional de la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. Admitida la existencia de estos derechos, formulados con respeto a los ámbitos constitucionales, se plantea nuevos problemas para dotarlos de garantías frente al legislador y al resto de los poderes autonómicos. La opción del proyecto de reforma a favor de una especie de amparo ante una Sala del Tribunal Superior de Justicia y de la conversión del vigente Consejo Consultivo en un nuevo órgano encargado del control previo de estatutoriedad mediante un dictamen vinculante sobre el contenido de las leyes que desarrollen los derechos no dejan de plantear problemas, no tanto constitucionales como de oportunidad, en torno a las ventajas e inconvenientes de la reforma.

Otra materia nueva en el Estatuto consiste en la regulación de las relaciones entre la Generalidad, las demás CCAA, el Estado y la Unión Europea a las cuales se dedica todo un Título dividido en varios capítulos y secciones. Desde este *Informe de las Comunidades Autónomas*, que año tras año viene insistiendo en la importancia de las relaciones interautonómicas, la novedad solo puede acogerse positivamente, aunque lógicamente las posibilidades de regulación desde una sola CA (como supone la inclusión en el Estatuto) tiene un alcance muy limitado, porque no puede condicionar a las otras partes, y además presenta una carga desproporcionada a favor de las relaciones bilaterales con el Estado respecto a los mecanismos de relación multilateral, sin duda esenciales para un buen funcionamiento del sistema autonómico en su conjunto.

En materia competencial se parte de la crítica generalizada al proceso seguido tras la aprobación de la Constitución de 1978, al entender que la indefinición de los tipos de competencias y el amplio papel dejado al legislador estatal ha llevado a crear un sistema autonómico de amplia autonomía administrativa pero de escasa autonomía política. Se habla así de una autonomía de baja calidad, que requiere un esfuerzo para «blindar» los ámbitos competenciales propios y defen-

der ámbitos de decisión política diferenciada. Con este fin la propuesta de reforma catalana no sólo ejerce la función de asumir las competencias exclusivas como solo disponibles para la Generalidad, sino que define y clasifica los distintos tipos de competencias, sin sentirse vinculado de forma determinante por la jurisprudencia constitucional. Con el objetivo de blindar las competencias frente a su posible disminución por la legislación o la jurisprudencia constitucional, el proyecto procede a formular las competencias con una extensión muy superior a la vigente y un gran detallismo en los diversos ámbitos, definiendo de forma más precisa los títulos materiales que se asumen como competencia propia, de forma que sobre estas materias se garantice en todo caso la intervención del legislador o de la Administración autonómica.

Dentro de esta estrategia se amplía el número de las competencias exclusivas con el fin de que la mayoría de las competencias asumidas tenga este carácter, proponiendo nuevas fórmulas –discutibles– para ampliar el ámbito territorial de algunas y evitar la incidencia de títulos horizontales del Estado sobre otras. El tratamiento de las competencias compartidas presenta mayores problemas teóricos porque la definición de lo básico desde un Estatuto de autonomía implica justamente la ruptura del común denominador y porque además la pretensión de reducir lo básico en todo caso a leyes de principios resulta poco realista. De todas formas, los esfuerzos por superar las limitaciones de la legislación básica así como la escasa consistencia de la jurisprudencia constitucional en este punto, explican los esfuerzos de la reforma para alcanzar una idea más garantista de la competencia autonómica.

Otros puntos polémicos se encuentran en el intento de realizar la llamada «Administración única», suprimiendo la presencia de la Administración General del Estado en el territorio autonómico, la configuración «intraautonómica» de la administración local (disposición de los fondos asignados a los entes locales e inclusión en el propio Estatuto de los aspectos principales del régimen local autonómico), así como el tratamiento de la lengua, que presenta dos novedades significativas; por un lado se establece el deber de conocimiento del catalán a los ciudadanos de Cataluña, y por otro se introduce su comprensión para los Jueces y Magistrados que acceden a plazas de Cataluña.

Pero el ámbito principal y más difícil a priori es la financiación, tanto por razones materiales como de fuentes del derecho, dada la mínima normativa de la Constitución. El sistema de financiación recibe una especial atención en la propuesta de reforma, tratando de establecer un sistema propio, situado a medio camino entre el concierto de los territorios forales y el régimen común. Se suscita en este caso la relación entre el Estatuto de Autonomía y la LOFCA, por una parte, y la posibilidad material de establecer un modelo especial para Cataluña, por otra parte.

Estos son algunos de los puntos novedosos o polémicos del texto aprobado el 30 de septiembre por el Parlamento de Cataluña como propuesta de reforma del Estatuto, pero lógicamente en la fase de discusión que se realiza después entre una delegación del propio Parlamento y la Comisión Constitucional del Congreso los aspectos más polémicos se adaptarán para alcanzar una mayor aceptación política de todas las partes que deberán aprobarlo, así como del conjunto de los ciudadanos de Cataluña que deben aceptar la reforma mediante referéndum.

Demasiada tensión política

Una de las novedades, seguramente la más cargada de polémica, de la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento catalán ha sido la definición de Cataluña como nación en el art. 1 del nuevo proyecto de Estatuto, así como el fundamento del nacionalismo catalán en una atípica exposición de motivos. La definición de Cataluña como nación ha sido uno de los temas centrales en todo el debate sobre la reforma del Estatuto catalán, reabriéndose la discusión que tuvo lugar durante el proceso constituyente en relación a la redacción del artículo segundo y el concepto de nacionalidades. De nuevo se ha planteado el carácter polisémico del concepto de nación, y las consecuencias jurídicas de introducirlo en el articulado de un Estatuto de Autonomía. Para unos, el hecho de definir una Comunidad Autónoma como nación se corresponde plenamente con la realidad histórico-política; para otros, el concepto de nación solo debe entenderse como el reconocimiento de una dimensión cultural; y para otros, en fin, tal reconocimiento resulta incompatible con lo dispuesto en el artículo segundo de la Constitución y con la unidad de la nación española.

Es posible que el texto que se apruebe definitivamente, también en este punto, resulte menos polémico que el aprobado en la propuesta, pero la impresión dominante es que se ha iniciado un camino de enfrentamiento entre los pueblos de España (es la expresión del preámbulo de la Constitución) que no se desandará solo con un pacto parlamentario sobre posiciones intermedias y por ello merece una reflexión adicional al propio proceso de reforma de los Estatutos.

En casi todas las CCAA se ha generado un alto grado de tensión sobre (mayoritariamente, contra) la reforma estatutaria de Cataluña, hasta el punto de que se han convocado manifestaciones y se han promovido votaciones contra la tramitación de la propuesta del Estatuto catalán, por ser contrario a la solidaridad entre las CCAA o por trasladar a un ámbito bilateral problemas que hasta ahora se han resuelto de forma multilateral.

Entre las causas de este rechazo generalizado podemos destacar el origen y orientación de la propuesta, ya que el texto aprobado refleja el acuerdo de los grupos parlamentarios catalanes PSC, CIU, ERC y ICV, quedando fuera del consenso el PP; el contenido novedoso y polémico, que se ha apuntado ya, y la propia extensión de la propuesta, que es una reforma general, y un tanto desmesurada. En alguna ocasión, la tensión ha crecido por la incidencia de factores intermedios, que afectan a un grupo de CCAA de una misma orientación política, por ejemplo, en relación con la financiación autonómica o incluso la política hidráulica, o bien por un conflicto adicional (como el traslado de los papeles del Archivo de la Guerra Civil), llegando la tensión en estos casos a ser muy alta. Pero aún en estos supuestos, se intuye que la tensión no proviene tanto del funcionamiento de las instituciones autonómicas, como de las polémicas generales sobre el modelo de Estado o sobre posiciones partidistas, que convendrían suavizar.

Intentando racionalizar los conflictos del Estado autonómico

Una parte de las causas del conflicto actual deriva de la distancia que separa a los partidos nacionalistas de los generales y especialmente al PP, especialmente por la dimensión general y el carácter polémico de la reforma, pero otra parte muy importante de las causas surge del propio sistema autonómico vigente.

El primer problema serio del sistema actual que repercute en la reforma del Estatuto catalán es, justamente, el procedimiento de reforma, porque la Constitución no lo regula, a pesar de ser un tema esencialmente constitucional. Efectivamente el art. 147.3 CE dice que la reforma de los Estatutos se hará tal como fijen los propios Estatutos, requiriendo en todo caso, su aprobación por ley orgánica. Esta previsión tiene dos consecuencias importantes: la primera, es que la regulación estatutaria solo afectará a la fase autonómica de aprobación, pero no puede vincular a las Cortes; la segunda, consiste en que la aprobación por ley orgánica es un requisito mínimo, y especialmente escaso para los Estatutos aprobados en su inicio por el procedimiento del 151 CE, como el catalán, que incluían una fase de negociación consensuada entre la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea de Parlamentarios de la futura CA, condiciones que aparecían para la primera aprobación, pero no se prevén en absoluto para la reforma.

Ante este vacío, en 1993 la Presidencia del Congreso de los Diputados (y también la del Senado), previendo el ciclo de reformas estatutarias que se avecinaba como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 1992, dictó una *Resolución* sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (BOCD, 21-marzo-1993), que por lo que hace a los Estatutos del 151 CE (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) estableció una fase de negociación consensuada entre la Comisión Constitucional del Congreso y una Delegación del Parlamento autonómico, a imitación de la regulación de la primera elaboración del Estatuto (concretamente, 151.2.2° CE). Pero mientras en el origen, era lógica la negociación de las competencias autonómicas porque se tenía que descentralizar el Estado para crear las CCAA, la traslación mecánica de esta dinámica a la reforma actual produce un efecto perverso, porque una vez consolidadas todas las CCAA, el aumento del autogobierno de una afecta a las demás y puede debilitar la estructura general del Estado. Esta consecuencia del procedimiento de reforma permite explicar los caracteres «de negociación» del proceso: el Parlamento de Cataluña ha propuesto una reforma maximalista porque contaba que la negociación en el Congreso sería una rebaja y el Gobierno ha presentado unas enmiendas minimalistas, porque sabía que tendría que negociar al alza. El proceso seguirá probablemente esta lógica y es posible que se acabe alcanzando un acuerdo mayoritario (al margen de cuál sea la posición final del PP), pero mientras las posiciones maximalistas de la propuesta del Parlamento de Cataluña han contribuido a generar la tensión que hemos visto. A esta causa se han añadido otras, como la posición de los partidos ya citada o incluso el carácter –vista la situación– de reforma general. En todo caso, el procedimiento ha impulsado la dinámica del maximalismo, y la tensión consiguiente.

El segundo problema serio deriva del anterior: el maximalismo adoptado por

la propuesta de reforma estatutaria conduce no a los criterios de oportunidad propios de toda reforma sino a los criterios de constitucionalidad, para defender el maximalismo frente a la crítica de superar la Constitución. Este cambio de criterios es grave porque conduce a los políticos a razonar en términos de constitucionalidad, que no les corresponde, y en cambio no discuten si las reformas son buenas o malas, que es el plano de oportunidad propio de la política. Por otra parte, en medio del proceso de reforma, decidir qué es constitucional y qué no lo es resulta muy difícil, porque se trata de un juicio en abstracto, no sobre un texto aprobado y definitivo, sino sobre diferentes alternativas de reforma.

Pero en semejante razonamiento interviene un tercer problema serio que se puede calificar como la mitificación del Estatuto de Autonomía, a partir de su ambigüedad en la Constitución y sobre todo en la jurisprudencia del TC que no ha superado el concepto de bloque de constitucionalidad elaborado en los primeros años.

En este caso hay un antes y un después del dictamen del Consell Consultiu, ya que el dictamen matizó sustancialmente la redacción inicial de la propuesta de reforma, en la que el Estatuto servía para modificar leyes orgánicas y leyes básicas, para incorporar leyes orgánicas del 150.2 CE y para reelaborar las categorías constitucionales de las competencias (en esto no entró el dictamen del Consell). El punto más decisivo era seguramente la previsión general de la regulación de la financiación, donde se prescindía de la reserva de ley orgánica (LOFCA), razonando que también el Estatuto es una ley orgánica. Ciertamente, el Estatuto de Autonomía es una norma cuasi constitucional, con una rigidez que le dota de gran fuerza pasiva (para resistir las modificaciones de todas las leyes) y de fuerza activa en su CA, pero no le permite la reforma del ordenamiento general del Estado. El Estatuto tiene forma de ley orgánica, según el artículo 81 CE, pero no es una ley orgánica sino un Estatuto, igual que el artículo 93 CE no contempla una LO sino un tratado internacional, aunque tenga forma de ley orgánica.

Un nuevo problema, muy conectado al anterior y ya mencionado en parte al hablar de la extensión y detallismo de las competencias, es el llamado «blindaje de las competencias», que orienta la estrategia del incremento de competencias con una imagen muy plástica pero carente de sentido jurídico. Difícilmente se entiende cómo las normas de un Estatuto, subordinado por definición a la Constitución, y susceptibles de ser declaradas nulas por el Tribunal Constitucional (TC), pueden considerarse blindadas. Incluso sin producirse tal nulidad, es indudable que el TC deberá interpretar los nuevos preceptos estatutarios y que lo hará según el método de interpretación «conforme a la Constitución», y no al revés. Por tanto, el detallismo de las competencias estatutarias deberá enfrentarse a las categorías generales de la Constitución, y padecerá la «motorización» de las normas estatales y comunitarias sin que el Estatuto pueda ser un escudo frente a ellas.

Si el razonamiento anterior sobre el maximalismo y la negociación son ciertos y el resultado final es razonable, las críticas a las posiciones iniciales deberán abandonarse y probablemente el Estatuto de Cataluña volverá a liderar una ampliación del autogobierno que puede ser asumida (y seguramente lo será) por todas las CCAA. En este caso, el Estatuto de Cataluña marcará el nuevo techo

de las competencias, y las demás reformas estatutarias se irán adaptando, en un proceso parecido (seguramente más rápido) al que tuvo lugar entre 1979 y 1994, en el que sería aconsejable evitar viejos errores.

En definitiva, las reformas estatutarias obligan a reflexionar de nuevo sobre el devenir del modelo de organización territorial, y sobre la disyuntiva de seguir avanzando a golpe de impulso autonómico en un marco constitucional claramente desdibujado y dominado todavía por el principio dispositivo, o afrontar una reforma del texto constitucional que permita definir un sistema general a partir de la experiencia de los últimos 25 años. Una reforma mucho más ambiciosa que la actualmente prevista por el Gobierno para esta legislatura, y que permita definir un modelo de organización territorial que consolide el autogobierno de las Comunidades Autónomas, y por tanto un Estado plural pero también eficaz y garante de la igualdad y de la solidaridad.

El parón de la Unión Europea

La Unión Europea inició el 2005 con una agenda cargada de retos, entre los que destacaba la aprobación por los Estados del Tratado que establece una Constitución para Europa. En este punto decisivo, el rechazo de Francia y los Países Bajos en los referendums de 29 de mayo y 1 de junio, respectivamente, ha sumido el proceso de consolidación europea en una situación de incertidumbre. En realidad, 14 Estados han ratificado el Tratado (entre ellos Alemania, Austria y Bélgica, parlamentariamente, y España, mediante referéndum de 20 de febrero), pero el rechazo de Francia y Holanda ha sido seguido además por el aplazamiento sine die del Reino Unido, Dinamarca, Polonia, Portugal y Suecia y otros cuatro más. A la vista de la situación, el Consejo Europeo de junio consideró que se imponía un período de reflexión y debate en todos los Estados miembros, y por tanto, sin abandonar el proceso de ratificación, decidió ralentizar su ritmo, ya que los Estados reticentes no están en condiciones de expresar una nueva opinión antes de mediados de 2007.

Un cierto progreso relativo se alcanzó con la aprobación del acuerdo sobre perspectivas financieras para el período 2007-2013, realizada en el Consejo Europeo de Bruselas a mediados de diciembre. El volumen del presupuesto es mucho menos de lo planteado por las instituciones europeas pero mucho más de lo ofrecido en el primer proyecto presentado por el Reino Unido y equivale al 1,045% del PIB comunitario. Las grandes partidas del presupuesto siguen siendo las correspondientes a política agrícola y pesca así como las políticas de cohesión. La competitividad para el crecimiento y el empleo, la presencia de Europa en el mundo y las políticas de ciudadanía son otros objetivos destacados. España mantendrá el Fondo de Cohesión hasta el 2013, si bien la dotación se irá reduciendo paulatinamente; y para compensarla accederá a un Fondo Tecnológico de nueva creación, que se aplicará con cargo al FEDER, así como a otros Fondos, entre ellos el dedicado a la inmigración; Canarias, Ceuta y Melilla recibirán recursos especiales por su posición fronteriza.

Participación de las CCAA en Europa: buen inicio de un nuevo modelo

El año pasado se firmaron entre el Estado y las CCAA unos nuevos Acuerdos de relación (recogidos en el *Informe 2004*) que superaban decisivamente los contenidos del Acuerdo de Participación interna de 1994. Los acuerdos se adoptaron el 9 de diciembre de 2004, se firmaron en los meses siguientes y se publicaron en el BOE de 16 de marzo de 2005, de manera que se han comenzado a aplicar durante el año 2005, mereciendo una valoración muy alta por parte de CCAA y del propio Estado.

La puesta en marcha del nuevo sistema se ha desarrollado a partir de la elección, en febrero, y del posterior inicio de sus actividades, de los dos nuevos Consejeros de Asuntos autonómicos (procedentes de las CCAA de Andalucía y Galicia), porque su actuación ha facilitado una dosis de información y una vía de participación a las CCAA desconocidas hasta ahora. Un dato contundente: en el 2005 un miembro de un Gobierno autonómico ha participado en 23 ocasiones en el Consejo de Ministros de la UE, asumiendo la representación de todas las CCAA y en 10 ocasiones más han estado presentes en la institución comunitaria dentro de la delegación española.

Por otra parte, el propio incremento de la participación autonómica ha puesto de relieve la conveniencia de coordinar estos nuevos Acuerdos con los de Comitología de 1997. Ha de tenerse en cuenta que los representantes de las CCAA han tomado parte en 103 reuniones de los Grupos de Trabajo del Consejo (en 78 fueron miembros de las oficinas en Bruselas y en 35 responsables procedentes de la CA). Pero a su vez esta actividad ha potenciado la importancia de las Conferencias Sectoriales, puesto que ellas deciden los criterios de designación y rotación de los representantes autonómicos. Los criterios que han aplicado para turnarse en la representación han sido diversos (orden decreciente de la población, fecha de la aprobación del Estatuto, alfabético...), pero el criterio es secundario y lo importante es el funcionamiento acordado de la participación; en general se ha fijado el semestre como duración de la función de representante autonómico.

Otra consecuencia indirecta, que puede resultar positiva e importante, es el incremento de la concertación entre las CCAA en las materias comunitarias, cuando es sabido que las relaciones horizontales entre CCAA son muy escasas, como consecuencia del propio sistema de participación y la necesidad de acuerdos previos. Se han realizado 11 reuniones de este tipo, que dieron lugar a la aprobación de 7 documentos sobre cuestiones a tratar por el Consejo de Ministros, incorporando elementos positivos a la posición del Estado. La propia práctica ha sugerido la conveniencia de mejorar la concertación interautonómica.

También se ha producido una novedad importante en el uso de las lenguas cooficiales: el Ministerio de Asuntos Exteriores realizó acuerdos administrativos con el Consejo de Ministros, con la Comisión y con el Comité de las Regiones que permiten utilizar una lengua cooficial y disponer de interpretación, si se prevé con tiempo suficiente y se asumen los costes adicionales. Efectivamente los Presidentes vasco, catalán y valenciano, además de algunos Consejeros, utilizaron las lenguas cooficiales de sus respectivas CCAA en diferentes reuniones.

Ámbitos de iniciativas coincidentes en varias CCAA

Todos los años se producen iniciativas legislativas o administrativas coincidentes en varias CCAA, normalmente en respuesta a las iniciativas del Estado o de la Unión Europea o bien como respuesta a problemas emergentes. Una de las ventajas del Estado autonómico es que estas políticas pueden ser comparadas y utilizadas para mejorar el tratamiento realizado por cada Comunidad. La comparación sistemática resulta excesiva para estas páginas pero dejamos constancia normalmente de los ámbitos que han sido objeto de mayor intervención autonómica.

En Universidades se han aprobado diversas normas, tanto en desarrollo de la ley estatal como en proyectos de ordenación general en de las respectivas Comunidades Autónomas. Entre estas destaca, por ejemplo la ley de Aragón 5/2005, sobre ordenación del sistema universitario. En la misma CA se crea una Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria, a imagen de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, que ha sido una tarea abordada también por otras CCAA, como, por ejemplo, Castilla-La Mancha a través de la ley de calidad universitaria.

La ordenación del territorio (y del litoral) y el urbanismo suelen contemplar polémicas difíciles, a menudo con el protagonismo del Ayuntamiento en el papel de oposición a la CA. En Cantabria, el Plan de Ordenación del Litoral ha sido impugnado ante el TC tanto por la vía del conflicto en defensa de la autonomía local como por el recurso de inconstitucionalidad, en especial por la inclusión de zonas de ordenación, donde se encauza la política urbanística municipal, estableciendo criterios de crecimiento o un mínimo de viviendas de protección oficial. En la Comunidad Valenciana ha existido una fuerte polémica, tras el debate iniciado en la Comisión de peticiones del Parlamento europeo, y se ha intentado solucionar con la aprobación, a final del año, de la importante ley urbanística valenciana, de carácter general.

En varias CCAA se han aprobado leyes sobre calidad alimentaria, resultando particularmente importante la de Galicia. También varias CCAA han aprobado reglamentos para hacer frente al peligro de división social entre las escuelas públicas y las concertadas en la admisión del alumnado más humilde, especialmente inmigrante.

Reformas institucionales

Curiosamente, en vísperas de la reforma de los EEAA, se han producido reformas importantes, incluso completas, de los Reglamentos parlamentarios, así como otras parciales. Entre estas últimas, por ejemplo, está la reforma vasca; y entre las primeras, las realizadas en Andalucía y Cataluña. Esta última presenta algunas novedades interesantes, como la equiparación entre proyectos y proposiciones de ley, suprimiendo la toma en consideración o la disponibilidad de la Cámara sobre las proposiciones.

También han sido reformadas las leyes de los órganos consultivos del gobierno en Andalucía y Cataluña (Comisión Jurídica Asesora), y en varias CCAA se

mejoran aspectos de la transparencia administrativa, como la publicidad institucional. En Andalucía se establece que los contratos adjudicados deben figurar en internet.

Pero quizás la reflexión jurídica podría detenerse un momento en la persistencia de las «leyes de acompañamiento» en la mayoría de las CCAA, dado los problemas de inseguridad jurídica que producen como consecuencia de su carácter de cajón de sastre, bien conocido por la doctrina. Tras el abandono de esta clase de ley por el Estado y algunas CCAA, quizás podría plantearse la extensión de la supresión al resto, pero seguramente hay algunas razones (de eficacia administrativa, especialmente) que abonan su mantenimiento. En todo caso, este año se han aprobado tales leyes en las siguientes CCAA: (y quizás se olvide alguna) Asturias, Aragón, Cantabria, Islas Baleares, Castilla y León, Navarra y Madrid. En esta última, la Ley 13/2005, de Medidas Financieras, incorpora varias reformas de normas tributarias que afectan a los ingresos de la CA, así como numerosas previsiones sobre subvenciones: quizás fuera ésta una línea intermedia entre la forma actual omnicompreensiva y la supresión: reducir la ley de acompañamiento al ámbito tributario, para mantener la eficacia de la reforma anual y al mismo tiempo eliminar inseguridad porque la ley de acompañamiento regula solo un tipo de materias.

Una cuestión institucional menor, pero que puede tener un eco en otras CC AA, ha sido el pronunciamiento de los servicios jurídicos de la Cámara de Murcia rechazando la admisión de una moción de reprobación contra el Presidente de la CA. El dictamen razona que si bien esta figura nacida de la práctica parlamentaria puede tener algún sentido aplicada a los Ministros y Consejeros, porque en nuestro «sistema parlamentario de Presidente», no pueden ser objeto de censura, en cambio resulta incorrecta su aplicación al Presidente, porque éste sí que puede ser objeto de una moción de censura.

Elecciones y cambios en los gobiernos

Este año se han celebrado dos elecciones (País Vasco y Galicia), con los consiguientes cambio de gobierno, y también otras CCAA han realizado reestructuraciones menores en sus ejecutivos.

En el País Vasco, el Presidente anunció la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones inmediatamente después del rechazo del Congreso de Diputados a la propuesta de reforma del Estatuto vasco, con la intención de permitir el pronunciamiento del electorado sobre las diferencias entre las dos Cámaras. Durante el proceso electoral, una de las candidaturas fue rechazada por aplicación de la ley de partidos, como continuadora de HB, pero otra (EHAC, Partido Comunista de las Tierras Vascas) que se admitió plenamente, se ofreció a representar el punto de vista de la izquierda abertzale, recibiendo sus votos. El resultado de las elecciones de abril no modificó el mapa general de bloques, de manera que dio continuidad al gobierno tripartido sin mayoría absoluta. Los cambios afectaron a la relación de fuerzas en el interior de cada uno de los bloques: el PNV se mantuvo como primer partido en el ala nacionalista, aunque perdió 4 escaños, mientras que el PSOE superó al PP entre los partidos de ámbito estatal.

En Galicia, el PP ganó las elecciones pero no llegó a la mayoría absoluta y por tanto se impuso un gobierno de coalición PSOE-BNG, que se había anunciado en la campaña. El nuevo presidente, Emilio Pérez Touriño, socialista, formó el gobierno situando como único vicepresidente a Anxo Quintana, del BNG, y repartiendo 8 Consejerías para los socialistas y 4 para el Bloque. La legislatura anterior se cerró con una negativa del PP a la reforma estatutaria frente a su defensa por el partido socialista y el nacionalista, en la estela de la propuesta catalana. Pero la paradoja consiste en que la mayoría parlamentaria, suficiente para gobernar, es insuficiente para reforma del Estatuto, y deberá contar en todo caso con el apoyo del PP para esta operación, ya que la iniciativa del Parlamento gallego debe ser aprobada por 2/3 de sus miembros.

En Canarias, la salida de PP, deja al gobierno en minoría, pero el ejecutivo dirigido por CC gana libertad de vuelo respecto a la política española (e indirectamente comunitaria), tal como están las instituciones del Estado. La posición de minoría simple del gobierno en el Parlamento tampoco es gran problema en nuestro tipo de sistema parlamentario y además es posible que el PSOE le preste apoyo externo.

En Cataluña hubo un amago de cambio de gobierno, que llegó a ser anunciado públicamente por el Presidente en el debate anual de política general, pero no se llevó a cabo por la oposición de los otros dos partidos socios de gobierno, de manera que el anuncio se acabó diluyendo en cambios de la estructura y funcionamiento de las Consejerías, que se agrupan en cuatro comisiones. Pero antes, y más grave, fue la «crisis del Carmelo» que más allá del hundimiento de viviendas en este barrio, dio pie a la acusación de cobros de comisiones ilegales en los gobiernos anteriores, produciendo un fuerte enfrentamiento entre el gobierno y la oposición, al que se acabó dando salida mediante una comisión parlamentaria de investigación.

En Castilla-La Mancha, tras el incendio trágico de Guadalajara, dimitió la Consejera de Medio Ambiente, y sólo después de que la Comisión Parlamentaria confirmara la falta de responsabilidad del gobierno, se produjo una remodelación más amplia del mismo, con la creación de dos Vicepresidencias y otros tres cambios en diversas Consejerías. El conjunto parece orientado a enfrentar con garantías la segunda parte de la legislatura.

En Madrid, la creación de la nueva Consejería de Inmigración y Cooperación ha afectado también a otras cuatro (del total de 12 Consejerías que existen ahora) por reubicación de servicios, tal como se explica con detalle en su lugar. Constituye una respuesta al incremento tanto demográfico como económico y social que representa la inmigración para la CA.

Otro debate enconado: el agua

Es difícil saber si los debates presentes en muchas CCAA sobre materias como urbanismo y agua son tan duros porque se mueven dentro de la tensión general o, al revés, resultan en sí mismos temas tan polémicos que alimentan la crispación general. Mientras el debate sobre la política hidrológica se entabla

entre CCAA, principalmente, la discusión sobre urbanismo se mueve más en el interior de cada CA, a menudo enfrentándolas con Ayuntamientos.

Como estos debates están coincidiendo con la reforma de los Estatutos se apunta el peligro de llevar a los textos estatutarios las posiciones enfrentadas, con la idea de dotarla de mayor rigidez, pero el resultado sería que unos Estatutos proclamarían la competencia exclusiva sobre la cesión del agua y otros el derecho de la CA sobre el caudal excedente, constituyendo la operación en sí misma una mayor complicación de la situación. Tampoco debería incluirse en la propuesta de reforma del Estatuto pensando que ya será corregida en las Cortes, porque se está lanzando sobre las instituciones centrales una carga de responsabilidad que disminuye su legitimidad a los ojos de los ciudadanos. La experiencia de la tramitación del Estatuto de Cataluña y la tensión que ha generado debiera ser una experiencia útil para todos.

Al margen de esta estrategia general, los problemas del agua levantan pasiones que deberían intentar reducirse. En Aragón existe una queja amarga por la falta de ejecución de las principales obras del Pacto del Agua, pendientes desde 1992, pero en el plano interno, el impulso de la Comisión del Agua de Aragón pretende resolver las diferencias entre los distintos sectores afectados. Castilla-La Mancha muestra su preocupación por los trasvases Tajo-Segura y niega la legitimidad, en tiempo de sequía, de los trasvases que no vayan destinados a consumo humano. Obviamente en la Comunidad Valenciana y en Murcia la preocupación es la contraria y se manifiestan voces que proclaman el derecho al agua excedentaria. En la Comunidad Valenciana el gobierno ha aprobado el trazado del trasvase Júcar-Vinalopó y las Cortes valencianas han adoptado una serie de resoluciones críticas con la política del gobierno central, que se reiteraron en septiembre como conjunto para exigir la garantía de los trasvases que necesita la Comunidad Valenciana. En general han predominado los conflictos, tanto ante el Tribunal Supremo, por trasvases concretos, como ante el Tribunal Constitucional por las normas principales, especialmente la Ley 11/2005 modificadora del Plan Hidrológico Nacional.

El profesor Garrorena en su valoración de la Comunidad de Murcia insiste en la necesidad de buscar algunos caminos de solución, que es la posición más sensata a medio plazo, y señala como ejemplo algunos cambios tanto en las CCAA como en el Estado. En el primer nivel sitúa la ley que crea el Ente Público del Agua de la Región de Murcia con las funciones de promover el abastecimiento de agua para los distintos usos y en definitiva para aumentar la disponibilidad de recursos hídricos. En el otro destaca la creación de bancos de agua que ha puesto en marcha el gobierno central por el Decreto-ley 15/2005, de diciembre, autorizando la transacción de derechos de agua, mediante contratos privados, entre usuarios de distintas cuencas hidrográficas. Seguramente cabría repensar también el papel de las CCAA en el proceso de adopción de decisiones de la política hidráulica. En este sentido, seguramente, habría que incluir la pretensión de Andalucía de asumir la cuenca del Guadalquivir, por el escaso tramo que resta fuera del territorio de la Comunidad.

Televisiones autonómicas

Si algunas CCAA como País Vasco y Cataluña se lanzaron desde el primer momento de la autonomía a la construcción de un sector público autonómico de comunicación, otras CCAA a la vista del coste que suponía, retardaron esta opción. Pero prácticamente a partir de esta legislatura todas las CCAA contarán con televisión propia, a la vez que disponen sobre un ámbito de comunicación mucho más amplio. En Aragón, la radio se inició este año, y la televisión se encuentra en pruebas, para comenzar el próximo año, situación semejante a la existente en Extremadura. También Asturias ha iniciado las pruebas para la puesta en marcha de la televisión autonómica en 2006. Igualmente se ha iniciado la TV autonómica balear, designada por las siglas *IB3*. Prácticamente en todas estas CCAA se inicia la polémica, ya vieja en otras televisiones, sobre su orientación más o menos pro gubernamental, así como también sobre el uso de las lenguas de la CA, allí donde hay más de una.

Murcia ha sido quizás la CA que ha tomado más decisiones importantes en el sector audiovisual, dando los pasos necesarios para que comience a funcionar enseguida la televisión pública autonómica y adjudicando los otros dos canales que serán privados, así como los canales de ámbito local. Para lo primero también se ha licitado el contrato para la realización de producciones audiovisuales, la comercialización publicitaria y la asistencia técnica para el funcionamiento del canal público, para los próximos siete años, adjudicándolo a una sociedad constituida por varias empresas fuertes de la región.

Acontecimientos destacados en algunas CCAA

En *Andalucía* el debate sobre la reforma estatutaria ha seguido de cerca la elaboración del Estatuto Catalán ha sido continua, porque se quería llegar en la reivindicación de mayores competencias tan lejos como fuera posible. El Consejero de Presidencia Zarrías y el Ministro J. Sevilla han realizado durante el año una serie de negociaciones para resolver la deuda histórica (DA 2ª del Estatuto actual), con discrepancias importantes que llegan hasta el propio concepto, según se entienda que se trata de corregir una deficiente cuantificación de los traspasos o se configura como un mecanismo de nivelación. Se discute si se incluirá o no en el siguiente Estatuto y parece que tiene bastantes probabilidades de continuar figurando, si antes no llegan a una acuerdo Zarrías y Sevilla. También se ha realizado la reforma de ley electoral, incorporando la igualdad hombre-mujer («lista cremallera»). Otras normas han presentado un contenido más social, por ejemplo en vivienda y urbanismo con algunas polémicas, especialmente las últimas, en relación a los Ayuntamientos.

En *Aragón*, la actividad de las instituciones ha estado centrada en el impulso de las infraestructuras y proyectos derivados del nombramiento como sede de la Exposición Universal, pero también en la preocupación por la posible deslocalización de la industria de automoción. Finalmente, la General Motors se queda, con la ayuda de una cuantiosa inversión de la CA. La vocación de Aragón por devenir una moderna encrucijada se ha frustrado por el bloqueo de las comunica-

ciones con Francia, que el gobierno de este país no adelanta. Ha existido interés cívico y mediático por la Ley 11/2005, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, especialmente en los polémicos límites horarios de la apertura y cierre de los locales, moviéndose en general hacia fórmulas de colaboración con los entes locales, pero previendo también la subrogación, en caso de inactividad municipal. Se ha realizado un Convenio interesante con Cataluña para la atención de urgencias sanitarias en zonas limítrofes que afecta a más de 50.000 personas de «La Franja», territorio que se encuentra a 30 kilómetros de Lleida y más de cien de Zaragoza, aproximadamente.

En *Asturias* a lo largo del año se han constituido los órganos auxiliares, previstos tras la reforma del Estatuto de 1999, con el nombramiento de los miembros de la Sindicatura de Cuentas y del Consejo Consultivo. También se realizó la aprobación de la ley del Procurador General, que resulta el equivalente autonómico al Defensor del Pueblo. Se aprobó la Ley 3/2005 del Salario Social Básico, para atender a las familias en situación de pobreza grave.

En *Canarias* han sido importantes las modificaciones de gobiernos locales, incluyendo el cabildo de Lanzarote, mediante diversas mociones de censura que han prosperado. La norma más destacada ha sido la Ley 4/2005, de ordenación farmacéutica, que fue aprobada por toda la Cámara y precisará amplio desarrollo reglamentario. Varios sectores sociales preocupan en la sociedad más allá incluso de las posibilidades de intervención de la CA, especialmente la vivienda y la inmigración. Ambas son abordadas mediante planes, en el primer caso trasladando las preocupaciones propias al Plan de Viviendas del Estado y el segundo con la aprobación también de un plan integral ambicioso. La Comisión Bilateral Canarias-Estado que fue creada años atrás por la propia Ley de Extranjería, la LO 8/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España, se ha mantenido muy activa porque Canarias tiene unos caracteres que realmente justifican el bilateralismo en este punto.

En *Castilla y León* se ha iniciado un proceso de delegación de competencias a favor de la comarca de El Bierzo que afectaría a 17 materias (cultura, juventud, deporte, discapacitados, tercera edad...), con la voluntad de terminar con una cierta incomunicación entre la comarca y el gobierno autonómico. Más en general el gobierno abona el impulso al pacto local, orientado por la propuesta que durante dos años ha trabajado una Comisión integrada por representantes del gobierno autonómico, la federación de municipios y provincias y los partidos políticos, con la voluntad de afectar a los municipios de más de 1.000 habitantes.

Son más conocidas las actuaciones de la Junta y del Ayuntamiento de Salamanca en torno al mantenimiento de la unidad del Archivo de la Guerra Civil, que han culminado con la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2005 de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil.

En el otro extremo, han seguido las buenas relaciones con la CCAA vecinas, al margen de la orientación política de sus gobiernos, mayoritariamente en forma de encuentros de los Presidentes y Consejeros (*Asturias*, *Castilla-La Mancha* y *La Rioja*) y también responsables de la región norte de Portugal.

En *Cataluña* la elaboración de la propuesta de reforma del Estatuto se ha llevado todo el protagonismo (la crónica correspondiente detalla la cronología seguida hasta su aprobación el 30 de septiembre por el pleno del Parlamento). El nuevo texto es considerablemente más largo, detallado y minucioso que el vigente: pasa de 57 artículos a 227, debiéndose la mayor parte del aumento a la nueva redacción de las competencias, así como a los nuevos títulos de Derechos ciudadanos, Justicia y Relaciones con el Estado, que no existían en el Estatuto de 1979. Más allá de estos rasgos generales, el debate estuvo centrado en la incorporación o no del término nación aplicado a Cataluña y en la reforma del sistema de financiación. Estos mismos elementos han sido seguramente la razón principal de la extensión del debate a toda España, que ya se ha citado.

También se ha reformado totalmente el reglamento parlamentario, con novedades de cierto interés: penaliza el transfuguismo reduciendo a los parlamentarios afectados a la condición de «diputado no adscrito», amplía los períodos de sesiones, e introduce la notoria novedad de la delegación de voto (en otro miembro de la Cámara) de las diputadas que se encuentren de baja por maternidad. También se equipara la tramitación de las proposiciones de ley con los proyectos y se simplifica el debate de la Ley de Presupuestos, junto con la creación de una Oficina Presupuestaria para facilitar su seguimiento. En la función de control se introducen mejoras para facilitar su inmediatez y eficacia, así como el principio minoritario en la formación de Comisiones de investigación.

En la *Comunidad Valenciana* destaca especialmente la aprobación de la propuesta de reforma del Estatuto por las Cortes Valencianas, a partir de los trabajos iniciados dos años antes, pero culminados durante éste, mediante el acuerdo de los dos grandes partidos. Pero también hay que destacar que la Academia Valenciana de la Lengua ha aprobado su *Dictamen sobre els principis i criteris per a la defensa de la denominació i l'entitat del valencià* poniendo las bases para la pacificación de viejas querellas: reconoce que el valenciano forma parte del sistema lingüístico que comparte con Cataluña y las Islas Baleares y preconiza que la denominación de la lengua dentro del territorio de la CA sea valenciano y fuera de mismo se arbitre una denominación en la que intervengan los términos de catalán y valenciano.

La Comunidad de *Madrid*, presenta una dinámica política que se caracteriza por la estabilidad institucional. Siguiendo la tónica del año anterior, la CA ha elaborado normas que van desde la conmemoración del Cuarto Centenario de la primera edición del Quijote, publicado por una imprenta madrileña, hasta la aprobación del Plan Regional de Investigación 2005-2008 o la creación de una nueva Consejería dedicada a Inmigración y Cooperación. Entre las normas que se examinan en el capítulo correspondiente destaca el reglamento de viviendas protegidas y el reglamento del servicio del taxi, de contenido muy ambicioso a partir de la titularidad de la competencia reconocida por la jurisprudencia constitucional. En el año se contempla la aprobación por el gobierno de las normas de organización y funcionamiento de seis Universidades Privadas: Antonio de Nebrija, San Pablo-CEU, Camilo José Cela, Alfonso X el Sabio, Francisco de Vitoria y Europea de Madrid.

También en *Navarra* se siguen los procesos de reforma estatutaria y se ha cre-

ado una Ponencia sobre Autogobierno que ha recibido las propuestas de los distintos partidos políticos, que dada la mayoría absoluta que supone el gobierno de coalición, se apunta como moderada. Pero dentro de esta, cobra fuerza la defensa de la identidad y singularidad de Navarra, que lleva a fuertes reacciones cada vez que se pone en discusión la singularidad del conjunto institucional navarro. En este sentido el Presidente de la CA defendió en la Conferencia de Presidentes que si se procede a una reforma constitucional que incluya la denominación de las CCAA, debiera incluirse el cierre de la vía transitoria de posible incorporación de Navarra al País Vasco, contemplada en la DT 4ª de la Constitución.

La actividad legislativa de la CA sigue su tradicional alto nivel de producción destacando algunas leyes relevantes que regulan ámbitos enteros, como una ley ambiental de carácter global e integral, una completa ley de protección civil que establece un sistema integrado y una ley de protección de la infancia y la adolescencia, que es en realidad una ley de protección del menor, tanto civil como asistencial.

En el *País Vasco*, la propuesta de reforma del Estatuto fue conocida por el Congreso de los Diputados y, tras la defensa realizada por el propio Presidente Ibarretxe, fue rechazada por 313 votos contra 29 y 2 abstenciones. Tras las elecciones, el nuevo gobierno ha puesto como primer objetivo la esperanza de paz y la principal novedad ha venido por una clara mejoría de las relaciones entre el PNV y el PSOE, tanto en la resolución de conflictos pendientes desde hace varios años (diferencias sobre el cupo) como en el apoyo mutuo, en los dos Parlamentos, a los respectivos Presupuestos.

El Senado y los Presidentes autonómicos

El debate sobre el Estado de las Autonomías se realizó en la Comisión General de las Comunidades Autónomas los días 7, 8 y 9 de noviembre, con la participación de los Presidentes de todas las CCAA (salvo el vasco) y de las ciudades autónomas, y la aprobación de las mociones presentadas por los Grupos tuvo lugar en la sesión plenaria del 15 noviembre.

A partir de discurso del Presidente del Gobierno, que inició la sesión, el debate fue amplio, con réplicas, contrarreplicas y dúplicas, abriéndose un segundo turno general de intervenciones de los Presidentes, dando paso después a la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios. Tras 8 años sin celebrarse, el debate sobre el Estado de las Autonomías podría haber sido recibido con general aprecio, y sin embargo la tensión política que ha recorrido el año, y que se había manifestado pocas semanas antes en la Segunda Conferencia de Presidentes, deslució las posibilidades del diálogo entre los Presidentes. Ciertamente fue interesante para examinar el mosaico de opiniones y problemas de las CCAA, pero hubo momentos en que pareció más una serie de monólogos que un diálogo —como refleja la crónica correspondiente—, y por ello también resultaron limitados los frutos posibles de la colaboración.

Entre las mociones, propuestas por los Grupos, se aprobó la formación de una ponencia en el seno de la Comisión General para estudiar la reforma consti-

tucional de la Cámara. También se ha modificado el Reglamento del Senado para permitir el uso de las lenguas cooficiales en la actividad de la Comisión General, no solo en el debate del Estado autonómico, como hasta ahora, sino de forma ordinaria.

Al acabar el año se anuncia la próxima presentación del informe elaborado por el Consejo de Estado, a petición del Gobierno, sobre el posible enfoque de los cuatro puntos de reforma constitucional.

La II Conferencia de Presidentes se celebró el 10 de septiembre, y se centró en la financiación de la sanidad. Si bien la importancia y la dificultad del objeto de discusión están fuera de duda, y es posible que sea conveniente una reunión de los Presidentes para estudiar las causas profundas de las dificultades o las líneas de reforma, no es tan seguro que la reunión de todos los Presidentes haya de reducirse al reparto de unos fondos para aliviar a corto plazo el déficit presupuestario, que fue más o menos lo que se hizo, además con escasa preparación, y concretado gracias a una reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera dos días más tarde. El tema merece un tratamiento más sosegado, y con este fin se aborda en uno de los estudios monográficos de este año.