

## VALORACIÓN GENERAL

---

### El año 2008: año de elecciones, de espera y de tribulaciones

El año 2008 ha sido un año de elecciones, de espera y de tribulaciones. Elecciones generales y en Andalucía, de espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía y del nuevo modelo de financiación, y de las tribulaciones generadas por una crisis que lentamente anunciada se ha hecho presente con toda su extensión y profundidad en el último trimestre del año, así como por la reaparición del terrorismo de ETA.

La complejidad del tema y los problemas internos del Tribunal Constitucional han demorado la aprobación de la esperada sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que ha incidido directamente en los procesos de aprobación de nuevos Estatutos y el desarrollo de los ya aprobados. El modelo de financiación, requerido por el contenido de los nuevos Estatutos de Autonomía, también se ha hecho esperar, sin que al final del año se pueda afirmar que exista un nuevo modelo definido y aceptado por todas las partes.

Las tribulaciones han venido primordialmente de la mano de la crisis económica, cuya realidad y profundidad se ha impuesto de forma implacable afectando de forma determinante a la agenda política del Estado y las Comunidades Autónomas.

También hay que destacar de manera especial la lamentable reaparición del terrorismo de ETA. A lo largo del año ha cometido cuatro asesinatos y ha realizado brutales atentados en el País Vasco, Navarra y La Rioja. En el caso del asesinato del empresario Ignacio Uría se atacaba a una empresa de la construcción vinculada a la construcción del Tren de Alta Velocidad que en forma de Y debe unir ferroviariamente a las tres capitales vascas. La sanguinaria lucha armada reaparece en este caso para oponerse a una obra cuya ejecución cuenta con el apoyo del Parlamento vasco.

Sin perjuicio de la gravedad de los hechos reseñados hay que destacar también que ETA ha sufrido duros golpes a lo largo del 2008 con la detención sucesiva de dos de sus máximos dirigentes así como con las detenciones de otros militantes, 48 en suelo español y 33 en suelo francés, además de otros 90 acusados de Kale Borroka.

El año 2008 se cierra con muchas incógnitas. Se sigue a la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán y del acuerdo sobre el modelo de financiación, se espera también el resultado de las elecciones de marzo del 2009 en el País Vasco y Galicia con pronósticos muy abiertos y se desconoce aún el verdadero alcance de la crisis tanto en su profundidad cómo en su duración.

En este mar de dudas e incertidumbres resurgen con más fuerza algunos problemas estructurales del Estado de las Autonomías que sin duda no van a poder resolverse a corto plazo, pero que ponen de relieve la necesidad de iniciar sin demora un debate riguroso sobre las posibilidades y contenido de una reforma constitucional. Los problemas de financiación y la posición de la LOFCA, el gobierno del Estado cuando se vuelven a crear diferentes niveles competenciales entre Comunidades Autónomas, el alcance del principio dispositivo, las relaciones bilaterales y multilaterales, el papel del Senado, la garantía de los diferentes niveles competenciales y el procedimiento de elaboración de los Estatutos y su control por el Tribunal Constitucional. Estas, entre otras, son cuestiones que obligan a repensar nuestro Estado de las Autonomías y que podríamos ir desbrozando para que cuando superemos la crisis económica estemos en condiciones de poder darles solución.

### Elecciones generales y en Andalucía

Las elecciones generales del 9 de marzo dieron una clara mayoría al PSOE por lo que, aún sin llegar a la mayoría absoluta, no tuvo problemas para formar gobierno. El PP redujo de forma limitada su representatividad en el Congreso, IU sufrió un notable descenso de votos y los partidos nacionalistas mantuvieron en términos generales sus resultados en anteriores comicios. En el Senado el PP obtuvo la mayoría, aunque algo más reducida que en las últimas elecciones.

Se consolida en estas elecciones de marzo de 2008 un proceso ya advertido en años anteriores hacia una creciente bipolarización de la política estatal, compatible con el mantenimiento de los grandes partidos nacionalistas, proceso sin duda favorecido por nuestro sistema electoral. Este hecho supone que la formación del gobierno estatal pasa a depender, salvo en casos de mayorías absolutas, del acuerdo con partidos nacionalistas, ya que estos son los únicos socios posibles para configurar mayorías de gobierno.

En Andalucía el PSOE logró una vez más la victoria si bien con un descenso significativo en el número de escaños (cinco menos). El PP logró su mejor resultado en unas elecciones autonómicas y un diputado más. Lo más significativo fue el fracaso de Coalición Andalucista que se quedó sin representación parlamentaria. IU-CA obtuvo la misma representación que tenía según las últimas elecciones.

No cabe duda que las elecciones generales marcaron el ritmo de la vida política estatal. La actividad normativa y administrativa se paralizó hasta el mes de abril, lo que se refleja en el menor número de leyes y reglamentos emanados con respecto al año anterior.

La vida autonómica, por su parte, mantuvo sus ritmos en un clima de general normalidad, aunque en algunos casos las elecciones generales o sus resultados incidieron en la política de la Comunidad Autónoma. Así, la Comunidad de Madrid vio como el interés del Alcalde de Madrid, Sr. Ruiz Gallardón, por formar parte de las listas electorales al Congreso por el PP generaba un nuevo episodio de enfrentamiento con la Presidenta de la Comunidad Autónoma, Sra. Esperanza Aguirre. En Navarra, los buenos resultados obtenidos por el PSN/PSOE sirvieron

para consolidar el gobierno de coalición con UPN y CDN, al tiempo que favorecieron un clima de mayor colaboración entre el Gobierno del Estado y el Gobierno regional. También en Baleares los buenos resultados del PSOE consolidaron al Presidente Sr. Antich al frente de una compleja coalición de gobierno. En Castilla-La Mancha los buenos resultados obtenidos por el PP impulsaron a la líder regional, Sra. Cospedal, a la secretaría general del PP. El BNG mantiene dos diputados en el Congreso, que luego serán importantes para dar apoyos al gobierno del PSOE.

### **A la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional**

La espera ha venido marcada por la elaboración de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y por el acuerdo sobre el modelo de financiación.

La complejidad del tema y los problemas internos del Tribunal Constitucional (recusaciones de magistrados con ocasión del recurso contra la reforma del propio Tribunal, acoso mediático a la Presidenta por la publicación de una conversación privada) han demorado la emisión de la esperada sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La falta del pronunciamiento del Tribunal ha incidido en el desarrollo de los nuevos Estatutos ya aprobados, en el acuerdo sobre traspasos fundados en los nuevos Estatutos y en la tramitación de nuevos textos estatutarios. Todos estos procesos se han detenido o ralentizado a la espera de lo que diga el Tribunal Constitucional.

La espera de la sentencia ha dado lugar a filtraciones sobre posibles contenidos de la misma y al hilo de dichas filtraciones, cuyo contenido no merece ninguna credibilidad, a diversos posicionamientos sobre la reacción a adoptar según cuál sea el fallo que finalmente se adopte. En este último sentido destacan algunas manifestaciones sobre los límites que debiera observar el Tribunal al enjuiciar una norma pactada y refrendada, llegando a sugerirse que en caso de que el Tribunal desnaturalizase el texto refrendado debería volver a consultarse al pueblo catalán sobre la aceptación o no del Estatuto que resultara tras el paso del texto aprobado por el Parlamento Catalán por el Congreso de los Diputados y por el Tribunal Constitucional. Se reabre así la discusión sobre la singularidad del Estatuto de Autonomía, norma que en todo caso debe someterse al contenido de la Constitución y, por tanto, en caso de ser impugnado, al juicio de su máximo intérprete, pero que por el hecho de ser una norma refrendada por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma recibe una singular legitimación. En este debate reaparece de nuevo el recurso previo de inconstitucionalidad y la reformulación de las posibles vías a través de las que cuestionar la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.

### **La crisis económica**

Tras un inicio del año en el que aún se discutía si nos encontrábamos o no ante una crisis económica, el segundo semestre hizo ya evidente que nos deberíamos enfrentar ante una crisis económica mundial no cíclica y de alcance desconocido.

Los orígenes se empezaban a conocer, pero no las soluciones. La crisis se convirtió en el argumento central de todo debate.

Ante esta situación el Gobierno del Estado adoptó una serie de medidas, planes y programas con el fin de tratar de paliar los efectos de la crisis y ayudar a los sectores más afectados. Con este fin recurrió al instrumento del Decreto-ley. Seis Decretos-leyes dictados en el año 2008 tienen como objetivo directo actuar frente a la crisis. De entre ellos destaca el Decreto-ley 9/2008 de 28 de noviembre, por el que se creó un importante Fondo estatal de inversión local, un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprobaron los créditos extraordinarios para dotarlo de contenido. Con estos recursos se hacían llegar a todos los municipios del Estado unas importantes cantidades, en función de la población de cada municipio, para su inversión inmediata en nuevos proyectos que debían aprobar y gestionar los municipios de acuerdo con los requisitos previstos en el Decreto-ley. Los municipios se vieron así obligados a emprender una urgente tarea de tramitación de proyectos para poder tener acceso a estos recursos. Las Comunidades Autónomas, por su parte, se vieron totalmente marginadas de este importante proceso de atribución de fondos desde el Estado a los municipios.

De forma indirecta el Decreto-ley 4/2008 en materia de inmigración, por el que se fomenta el regreso voluntario de los inmigrantes a sus países de origen, también tiene su causa en la situación de crisis y reducción drástica de puestos de trabajo.

Las Comunidades Autónomas también han tratado de reaccionar ante la nueva situación de crisis económica. En el País Vasco el Gobierno autonómico y las tres diputaciones forales impulsaron conjuntamente diferentes medidas de reactivación económica. En Navarra se aprueba el Plan 2012 de inversiones y dotaciones en infraestructuras y la Ley foral 18/2008 de medidas de reactivación económica. En Andalucía se aprueban los Decretos-leyes de 3 de junio de medidas tributarias y financieras de impulso de la actividad económica y de 9 de diciembre del programa de transición al empleo de la Junta de Andalucía. En Baleares se dicta el Decreto-ley 1/2008 de 20 de octubre de medidas tributarias para impulsar la actividad de las Islas Baleares. En Extremadura se aprueba la ley 4/2008 de endeudamiento extraordinario de la Comunidad Autónoma. En La Rioja el Gobierno trató de impulsar un «Pacto por el empleo» que los agentes económicos y sociales rechazaron por la, a su juicio, falta de seriedad y ausencia de compromisos. En Cataluña se aprobó el Decreto-ley 1/2008 de 1 de julio de medidas urgentes en materia fiscal y financiera con el que se incrementó el límite de endeudamiento del Institut Català de Finances y se aumentó la capacidad del Gobierno para avalar valores de renta fija emitidos por fondos de titulización de activos para pequeñas y medianas empresas de las entidades financieras. Algunas iniciativas económicas adoptadas al inicio del año se vieron de inmediato desbordadas. Así, el Acuerdo de competitividad, el empleo y el bienestar, firmado en Asturias entre el Gobierno regional, la Patronal y los Sindicatos el 4 de enero de 2008 quedó superado por los efectos de la crisis.

En definitiva, a través de diversos instrumentos normativos (leyes de presupuestos, leyes de acompañamiento, leyes medida, decretos leyes, planes y pro-

gramas) los Gobiernos autonómicos tratan de paliar los efectos de las crisis sobre su tejido empresarial y laboral a través del fomento de determinados sectores, apoyo a PYMES o relajación de las condiciones de endeudamiento. En el conjunto de las medidas se aprecia un cierto proteccionismo autonómico de inciertas consecuencias en el futuro.

También se aprecia el intento de afrontar medidas que supongan reformas estructurales con el fin de favorecer la actividad económica. Así, las medidas a favor de la simplificación administrativa, como el Decreto-ley aragonés 1/2008, en el que además de la simplificación de procedimientos y la reducción de los plazos de resolución, establece la necesidad de tramitar por la vía de urgencia, hasta el 31 de diciembre de 2009, los procedimientos contractuales relativos a obras, concesiones de obra pública o colaboración público-privado.

Esta actividad autonómica frente a la crisis también ha supuesto que algunas competencias autonómicas hasta hace poco de escasa relevancia práctica hayan pasado a un primer plano. Así, las competencias ejecutivas en materia laboral y servicios de desempleo. Del mismo modo ha obligado a los Consejeros responsables a implicarse directamente en la lucha contra las regulaciones de empleo o cierre de empresas. Así, diversos Consejeros han viajado a otros países con la intención de llegar a acuerdos con las empresas multinacionales ubicadas en su territorio con el fin de evitar cierres de instalaciones o despidos de trabajadores.

En términos generales la presencia autonómica en la lucha contra la crisis pone en evidencia una realidad que no puede desconocerse. En los últimos quince años el peso de las diferentes administraciones en el gasto público total ha sufrido un cambio radical. Así, el peso de la Administración central (excluida la Seguridad Social) se ha reducido a la mitad (más del 40% hasta 1993 y el 20% desde 2005) mientras que el de las Comunidades Autónomas casi se ha doblado (de poco más del 20% al inicio de los noventa a casi el 40% en los últimos ejercicios). El presidente de la Generalidad ha afirmado que esta institución ha movilizó más de 7.750 millones de euros, un esfuerzo equiparable al de los países más activos según datos del FMI. Por tanto el papel de las Comunidades Autónomas pasa a ser determinante para obtener resultados efectivos en la reducción y superación de la crisis económica en que estamos inmersos. El éxito de las diferentes políticas parece que reclama una actuación coordinada no sólo con el Estado, sino entre las diferentes Comunidades Autónomas.

La crisis también se manifiesta en una importante reducción de la recaudación. En el caso del impuesto sobre transmisiones patrimoniales la reducción ha llegado en algunas Comunidades Autónomas al 50% sobre lo presupuestado. También son significativas las reducciones en el impuesto sobre consumos específicos.

Esta falta de recursos económicos será especialmente grave si la crisis económica se alarga en el tiempo y empiezan a extinguirse los subsidios de paro. La respuesta a las graves situaciones personales creadas por la falta de ingresos sólo podrá venir desde los servicios sociales en manos de las Comunidades Autónomas y del ejercicio de sus competencias en materias como educación o políticas activas de empleo. La cohesión social dependerá de que las Comunidades puedan hacer frente a estas exigencias y ello requerirá unos ingresos difícilmente alcanzables.

La crisis también ha incidido en las Cajas de Ahorro, instituciones del sector financiero a las que se reconocía en términos generales una buena gestión y que venían gozando de la confianza de sus impositores.

La nueva situación económica ha abierto diversos interrogantes sobre el funcionamiento y régimen jurídico de estas instituciones. ¿Se debe proceder a su reconversión mediante procesos de fusión? ¿Quién debe controlar las Cajas de Ahorro? En caso de fusiones, ¿quién debe autorizarlas? ¿Se debe pasar de 45 a 20 Cajas? ¿Hay que reformar la LORCA?

Mientras se formulan estas preguntas se advierten algunos movimientos. Así en Castilla y León se produce la fusión virtual de las seis Cajas de Ahorro mediante la creación de una sociedad holding que controla la liquidez y solvencia de todas ellas.

En el País Vasco no se logra la fusión de las tres Cajas de los territorios forales, pero se avanza en la fusión de la BBK de Vizcaya con la Kutxa de Guipúzcoa. Se entiende que la fusión de Cajas con diferentes características puede permitir diversificar riesgos, ahorrar costes y acceder a nuevos tipos de operaciones. En Andalucía el gobierno se muestra favorable a la fusión de las cinco Cajas de Ahorro.

## Los nuevos Estatutos de Autonomía

Como acabamos de exponer la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha ralentizado el desarrollo de los nuevos Estatutos aprobados el 2006 y 2007. Ello no obstante se han aprobado algunas leyes institucionales en las Comunidades Autónomas con nuevo Estatuto, como la Ley catalana 13/2008 de 5 de noviembre de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, o leyes de desarrollo de principios rectores de la administración autonómica, como la Ley valenciana 11/2008 de 3 de julio de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, ley dictada en desarrollo de los arts. 1.3 y 9.4 del nuevo Estatuto, o en el caso de Baleares la Ley 3/2008 de 14 de abril de creación de la agencia tributaria. En el caso de Andalucía se formuló un ambicioso plan de cuarenta leyes de desarrollo estatutario.

También se han acordado algunos reales decretos de traspasos aunque poco relevantes. El más significativo y polémico es el Real Decreto 1666/2008 por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Andalucía los recursos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio andaluz, norma sobre la que volveremos más adelante. En todo caso, no cabe esperar tampoco de los nuevos Estatutos de Autonomía una nueva fase significativa de traspasos, ya que el grueso de la redistribución de medios personales, económicos y financieros se había ya acometido con los anteriores textos estatutarios. Aún así restan algunos traspasos importantes como los relativos a la inspección laboral o permisos de trabajo de los inmigrantes.

Lo más significativo ha sido la aprobación de las nuevas comisiones bilaterales Estado- Comunidades Autónomas previstas en los nuevos Estatutos y la celebración de sus primeras reuniones y acuerdos. Comisiones bilaterales que no han obviado la importancia de los órganos multilaterales con los que conviven.

El proceso de redacción o aprobación de nuevos Estatutos se ha frenado o se ha impulsado de forma débil.

En el caso de Castilla La Mancha, cuyo proyecto de Estatuto fue remitido al Congreso en febrero de 2007, el avance ha sido muy lento y se ha ampliado el plazo de enmiendas hasta febrero de 2009, con lo que se finaliza el año 2008 sin que se haya logrado aprobar el texto estatutario. El desacuerdo entre PP y PSOE sobre la redacción de la disposición relativa a la caducidad del trasvase Tajo-Segura parece estar en la base de esta demora. Si bien parecía existir un principio de acuerdo entre los representantes regionales de ambos partidos en la Comunidad Autónoma (el Presidente Sr. Barreda y la Sra. Cospedal), lo cierto es que la incidencia de este tema en otras Comunidades Autónomas ha impuesto la desavenencia interna. De esta forma, este tema impide por el momento la aprobación del Estatuto.

En Asturias, al reeditarse el pacto de gobierno PSOE-IU se rompieron los trabajos sobre la reforma estatutaria que se habían llevado a cabo hasta este momento entre PSOE y PP. En Galicia la cuestión estatutaria desaparece de la escena política a pesar de ser un año preelectoral al imponerse otros temas como el de la crisis económica. En la Rioja se crea una ponencia pero se acuerda esperar a la sentencia del Tribunal Constitucional para iniciar los trabajos.

Por el contrario en Extremadura parece que se impulsa la tramitación. El 4 de abril la Comisión no permanente para la reforma del Estatuto de Autonomía aprobó el documento de trabajo para la propuesta de reforma, texto que se hace público al tiempo que se crea un grupo de trabajo o ponencia. La propuesta se formaliza como un texto breve, de 99 artículos y, por tanto, se separa del «modelo catalán».

## **El debate sobre el nuevo modelo de financiación**

En el año 2008 la configuración de un nuevo modelo de financiación era una necesidad derivada del agotamiento del modelo anterior y de lo establecido en la disposición final primera del Estatuto catalán. Según esta disposición final, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad, prevista en el art. 210 del mismo Estatuto, debería concretar en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del texto estatutario la aplicación de los preceptos en materia de financiación autonómica. Ello significaba que el nuevo sistema de financiación debía estar acordado antes del nueve de agosto de 2008.

Los temas a abordar eran muchos. Alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal; determinación de las necesidades de gasto en base a una pluralidad de criterios (en este punto los diversos Estatutos contienen propuestas diferentes); la determinación de la contribución a los mecanismos de solidaridad y nivelación, estableciendo si esta contribución debe limitarse a garantizar la igualdad en relación a la salud, educación y servicios sociales o debe extenderse a otros servicios como vivienda y justicia; la forma de colaboración entre la administración tributaria estatal y la autonómica, y, según el Estatuto catalán, la introducción del principio de ordinalidad, en virtud del cual la Generalidad de Cata-

luña, tras la intervención de los mecanismos de nivelación, debería mantener su posición en la ordenación de las Comunidades Autónomas por ingresos impositivos.

La discusión se planteaba como un proceso que tenía que finalizar con la construcción de un verdadero nuevo modelo, equitativo y estable. No se trataba de lograr un simple acuerdo sobre distribución de recursos en el que todas las partes vieran incrementada su participación anterior.

El proceso de negociación se impulsó desde la Generalidad de Cataluña, pero no fue hasta el mes de julio cuando se reunió la Comisión Mixta Estado-Generalidad. El primer plazo para el acuerdo, el de nueve de agosto, no se cumplió. Se sucedieron después nuevas rondas negociadoras y se fijaron sucesivos plazos finales para el acuerdo, pero lo cierto es que al finalizar el año 2008 el acuerdo no se había alcanzado. Tras las rondas bilaterales se hace presente la importancia del acuerdo multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal.

A lo largo del proceso de discusión se han podido identificar algunas débiles alianzas entre Comunidades Autónomas con el fin de defender posiciones comunes. Así, se ha hablado del frente mediterráneo, Cataluña, Baleares y Valencia más Madrid, el frente Noroeste, Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, Castilla León y Extremadura, el frente sur, Castilla-La Mancha y Andalucía, mientras que otras Comunidades Autónomas no parecían adscribirse a ninguno de estos hipotéticos frentes, Canarias, La Rioja, Murcia. En todo caso, estas posibles posiciones comunes se limitaron a algunas declaraciones conjuntas sin mayor trascendencia.

El Gobierno parece de acuerdo en incrementar la cesión de la cesta de impuestos que reciben las Comunidades Autónomas, IRPF, IVA y especiales. También parece abierto a redefinir la nivelación parcial a través del fondo de suficiencia, fondo que al incrementarse la cesión de impuestos en todo caso debe reducirse. El problema es que no hay acuerdo sobre cuál debe ser el porcentaje del fondo y cómo se determina su distribución. En la ronda de negociación del Presidente del Gobierno con los Presidentes Autonómicos a finales de diciembre la solución pareció encontrarse en ofrecer una pluralidad de fondos complementarios con los que tratar de dar satisfacción singular a las diferentes demandas.

A la dificultad inherente a toda negociación sobre el modelo de financiación se ha añadido la crisis económica. La solución consistente en poner al final del proceso negociador más dinero sobre la mesa con el que contentar a todos, o al menos permitir a todos decir que habían mejorado su posición anterior, va a ser ahora mucho más difícil. Tal vez ello ayude a construir una reforma del sistema sobre bases más sólidas y cumplir así el objetivo inicial de construir un verdadero nuevo modelo de financiación.

La falta de un acuerdo final al término del año 2008 pone de relieve la dificultad de articular un proceso negociador en el que concurren los principios de bilateralidad y multilateralidad. Dificultad a la que se ha añadido el tener que negociar en medio de una crisis económica creciente y de proporciones desconocidas.

En todo caso hay que recordar que la consecución de un acuerdo definitivo sobre el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de sistema general, aún después de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía,

no puede alcanzarse a través de la exclusiva intervención de instancias bilaterales. En todo caso el Estado tiene un papel determinante en el establecimiento de los mecanismos de nivelación y de solidaridad y, además, los preceptos estatutarios deberán interpretarse armónicamente con la LOFCA, norma que también establece órganos multilaterales de negociación.

Las balanzas fiscales y su publicación fue también un tema estrella en la primera parte del año. Desde Cataluña se venía insistiendo en la necesidad de su publicación como fórmula con la que dejar constancia de la solidaridad de Cataluña con muchas Comunidades Autónomas. El Gobierno del Estado se comprometió a llevar a cabo dicha publicación.

Finalmente en el mes de julio las balanzas fiscales se publicaron, y tras ello toda la polémica previa desapareció. La publicación puso de relieve la complejidad del cálculo de estas balanzas, ya que los hechos impositivos y la recaudación son difícilmente territorializables. Por ello se publicaron diversas estimaciones según la diferencia del método empleado. Tras la publicación seguían siendo posibles, por tanto, diversas interpretaciones. Por otro lado, sobre lo que si se forjó un acuerdo general fue sobre la afirmación de que las balanzas no son un elemento útil para el debate sobre el nuevo modelo de financiación.

## Actividad del Estado

Como consecuencia lógica de ser el año 2008 un año de elecciones generales la actividad legislativa estatal ha sido escasa. No puede desconocerse el hecho de que el Decreto de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones para el 9 de marzo se publicó el 14 de enero, y que las sesiones constitutivas de las Cámaras no tuvo lugar hasta el primero de abril.

La realidad es que durante el año 2008 se aprobaron sólo cuatro leyes ordinarias, tres de las cuales fueron publicadas en el BOE del último día del año, y dos leyes orgánicas.

La contrapartida ha sido una abundante actividad normativa a través de Decretos-leyes, diez en total. Como hemos señalado en buena medida estos Decretos-leyes responden a medidas contra la crisis económica (seis de entre los diez aprobados).

De entre las leyes orgánicas merece ser destacada la Ley 1/2008 de 30 de julio por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. Especial importancia tiene el artículo segundo, dedicado a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la medida en que señala que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del art. 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de Derechos Fundamentales publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de diciembre.

De las tres leyes ordinarias aprobadas dos de ellas tienen una cierta incidencia autonómica. La Ley 3/2008 de 23 de diciembre, que tiene como objeto el dere-

cho de participación en beneficio del autor de una obra de arte original, incide en lo autonómico al crear un Fondo de Ayuda a las Bellas Artes cuya administración se atribuye a una Comisión adscrita al Ministerio de Cultura y presidida por el Ministro, pero con participación autonómica. La ley prevé que las ayudas se territorializarán.

La otra ley con impacto autonómico es la 4/2008 de 23 de diciembre, cuyo objeto es la modificación de diversas normas tributarias. La modificación con claro impacto autonómico es la supresión del impuesto sobre el patrimonio.

En cuanto a normas con rango de ley hay que mencionar también dos Decretos legislativos por los que se publican sendos textos refundidos relativos a materias con clara incidencia autonómica. Se trata del Real Decreto-ley 1/2008 de 11 de enero sobre evaluación del impacto ambiental, y el Real Decreto-ley 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo.

La producción reglamentaria ha sido elevada. La mayoría de los reglamentos son desarrollo de las leyes aprobadas durante el año 2007, año en el que se aprobaron un total de 53 leyes ordinarias. En la crónica correspondiente se da cumplida cuenta del contenido principal de estos reales decretos.

Por último queremos hacer especial mención de la elaboración en el Ministerio de Administraciones Públicas de unas directrices para la adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de competencias (se acompaña este documento como anexo al capítulo «leyes y reglamentos del Estado 2008»). Con la remisión de este documento a los diferentes ministerios se trata de lograr el respeto de todos los proyectos normativos a la distribución de competencias que deriva del bloque de constitucionalidad atendiendo en particular al contenido de los últimos Estatutos reformados. Este documento, no publicado, posee en sí mismo un especial significado cuando se inicia la puesta en marcha de los nuevos Estatutos de Autonomía. Ante el volumen de la conflictividad competencial no sólo se trata de negociar desistimientos (el año pasado se alcanzó la cifra de 110 conflictos, renunciando el Estado a 36 y las Comunidades Autónomas a 74) sino impedir que lleguen a surgir. Se trataría de que cada proyecto fuera acompañado de «un informe previo de impacto autonómico» como los ya existentes respecto de otros criterios para observar cómo se ven afectadas las Comunidades Autónomas por la nueva norma estatal.

Los criterios que el Informe recomienda tener en cuenta son:

- la identificación de los títulos competenciales con cierta precisión respecto del ámbito de actuación afectado.
- previsión del margen de actuación de las Comunidades Autónomas cuando se trata de materias compartidas y, en el caso de subvenciones, fijando los criterios de delimitación competencial en la materia.
- atención al recurso a títulos horizontales como el art. 149.1.13 y 149.1.1 CE para evitar abusos.
- necesidad de atender las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias sobre las que deben realizarse transposiciones de directivas comunitarias para que no resulte una disminución del ámbito autonómico.

– conveniencia de consultar los anteproyectos con las Comunidades Autónomas, especialmente en las Conferencias sectoriales.

## Conflictividad

A) La conflictividad entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas entre si, ha tenido a lo largo del año 2008 diversas manifestaciones.

Si atendemos a los números que nos ofrece la litigiosidad formalizada, en el año 2008 se han planteado ante el Tribunal Constitucional 40 recursos contra leyes del Estado o leyes autonómicas por motivos competenciales (ocho más que en el año 2007). De estos recursos 11 fueron interpuestos por los órganos centrales del Estado, 28 por las Comunidades Autónomas y uno por una Comunidad Autónoma frente al Estatuto de otra Comunidad. Por lo que se refiere a conflictos positivos de competencia las instituciones estatales no han planteado ninguno, mientras que las Comunidades Autónomas han planteado 16. No se ha planteado ningún recurso en defensa de la autonomía local. Por lo que se refiere a los conflictos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas destaca el caso de Cataluña, que ha planteado 8, vinculados todos ellos a la nueva delimitación de competencias establecidas en su Estatuto de Autonomía. De este modo una Comunidad gobernada por el mismo partido que el del Gobierno central, bien es verdad que en coalición, es la que más litiga con el Gobierno central.

B) Especial importancia ha tenido a lo largo del año 2008 la Ley vasca 9/2008 de 27 de junio de «convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política». La consulta se debía celebrar el 25 de octubre tras convocatoria del Lehendakari el 15 de septiembre.

El Gobierno central presentó recurso de inconstitucionalidad con cita expresa del art. 161.2 CE, lo que supuso la suspensión inmediata de la ley. También interpusieron recurso 50 diputados del PP. De forma rápida, el Tribunal Constitucional dictó sentencia el 11 de septiembre estimando el recurso del gobierno y en la misma fecha declaró extinguido por falta de objeto el recurso del PP. La citada Sentencia, la 103/2008, contó con un informe previo del Consejo de Estado sobre la pertinencia del recurso y la inconstitucionalidad de la ley.

El Tribunal, por unanimidad, estima el recurso defendiendo la competencia exclusiva del Estado para la convocatoria de referendums según el art. 149.1.32 de la Constitución, y la no existencia de esta competencia en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

C) Los enfrentamientos por el tratamiento del agua se han mantenido durante el 2008 a través de diversas formas. En Castilla-La Mancha, como vimos, el tratamiento que deba darse a esta cuestión ha paralizado el proceso de aprobación del nuevo Estatuto al no lograrse un acuerdo entre PSOE y PP.

En Murcia los temas relativos al agua han seguido muy presentes en la vida

política de la Comunidad. El cese de la Ministra Narbona fue celebrado por buena parte de la ciudadanía; el posible trasvase de agua al área metropolitana de Barcelona se vio como una afrenta por el trato discriminatorio que suponía, al admitirse lo que antes se había negado para Murcia. El debate sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se seguía con gran interés.

El Real Decreto 1666/2008 de 17 de octubre ( completado con los Reales Decretos 1667 y 1668 de 2008) de traspaso a favor de la Junta de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza ha generado la oposición de Extremadura. El citado Real Decreto, dictado al amparo de lo establecido en el art. 51 del Estatuto de Autonomía, hace visibles los efectos de un precepto estatutario igualmente discutible, en la medida en que parece romper el principio competencial establecido en la Constitución y basado en las cuencas hidrográficas y no en el hecho de por donde circulan las aguas y de si afectan o no a otra Comunidad Autónoma. Se traspasan así aguas de una cuenca supracomunitaria que discurren íntegramente por la Comunidad Autónoma. El citado Real Decreto 1666/2008 concreta las funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma, las funciones que se reserva el Estado y aquellas funciones en que han de concurrir las dos administraciones.

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha impugnado el art. 75.1 del Estatuto de Castilla y León que regula las aguas del Duero que circulan por el territorio de esta Comunidad Autónoma con el argumento de que la cuenca del Duero se extiende en el caso de Extremadura a dos municipios de esta comunidad. Por tanto, según la entidad recurrente, al tratarse de una cuenca intercomunitaria la gestión del Duero no puede ser autonómica.

La pertinaz sequía que afectó de modo especial a Cataluña llevó a plantear la posibilidad de autorizar la transferencia de más metros cúbicos de agua desde la cuenca del Ebro al área metropolitana de Barcelona, construyendo a tal efecto la necesaria infraestructura. En todo momento el Gobierno afirmó que no se trataba de un trasvase entre cuencas ya que el agua que se hacía llegar a Barcelona era la sobrante del ya existente mini-trasvase del Ebro a la provincia de Tarragona.

Esta iniciativa, que llegó a autorizarse mediante el Decreto-ley 3/2008 de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, generó la oposición de los regantes de la cuenca el Ebro y de los sectores anti-trasvases, así como llevó a que otras Comunidades Autónomas reclamasen su derecho a ser favorecidas por otros trasvases antes ya reivindicados. También dio lugar a un ruidoso debate político en Cataluña entre el Gobierno y la oposición y dentro del mismo Gobierno.

Finalmente, las abundantes lluvias del mes de mayo dejaron sin efecto el Decreto-ley así como la construcción de la nueva infraestructura. Se podría decir que unas benéficas aguas ahogaron un debate cada vez más tenso. Pero, obviamente, no resolvieron de forma definitiva el problema que los políticos decidieron aparcar.

D) La implantación de la asignatura educación para la ciudadanía ha dado lugar también a numerosos conflictos auspiciados en parte por una jurisprudencia contradictoria de las salas de lo contencioso-administrativo de diferentes Comunidades Autónomas.

Sobre esta cuestión las posturas han sido diversas. Algunas Comunidades Autónomas han reconocido la objeción de conciencia de los alumnos para no cursar la asignatura negando de este modo su carácter obligatorio. En el caso de la Comunidad Valenciana se optó por la singular medida de imponer su enseñanza en lengua inglesa en los centros públicos, medida que tuvo que ser dejada sin efecto por la oposición de los docentes y por no contar con medios suficientes. En Castilla y León se trató de suprimir su pretendido carácter ideológico al aprobar los currículums de la enseñanza secundaria y del bachillerato.

El conflicto se ha mantenido vivo al existir una jurisprudencia contradictoria de diferentes salas de lo contencioso-administrativo. Algunas salas han reconocido el derecho de objeción, otras han suspendido cautelarmente la eficacia de las normas y actos que imponían la obligatoriedad de la asignatura y otras (Tribunal Superior de Justicia de La Rioja) admiten la objeción por entender nulos los Reales Decretos estatales que regulan la asignatura. Otras Salas han negado el derecho de objeción de conciencia.

A la espera de contar con una sentencia del Tribunal Supremo que pueda unificar la doctrina de los Tribunales Superiores lo cierto es que nos encontramos con diferentes niveles de aplicación de la citada asignatura en función de las posiciones de los Gobiernos autonómicos y de las decisiones de los tribunales.

Al margen de la polémica judicial puede llamarse la atención sobre el limitado papel de los profesores universitarios de derecho público en la configuración de una asignatura que debe tener como objetivo fundamental enseñar los valores que se desprenden del texto constitucional. En este mismo sentido tal vez fuera bueno llegar a un acuerdo general sobre el contenido de esta asignatura, que debería limitarse a la enseñanza de los valores constitucionales, es decir, aquellos valores sobre los que existe un consenso general acerca de su supremacía y de su necesario respeto y desarrollo.

## **La Ley de Dependencia y su problemática aplicación**

La Ley de Dependencia, aprobada con un amplio consenso como uno de los proyectos estrella del Gobierno de Rodríguez Zapatero ha tenido una aplicación llena de dificultades que se han visto agravadas con la irrupción en escena de la crisis económica.

Las dificultades en su aplicación se deben a distintos factores. Por un lado la existencia de un marco común poco preciso en temas importantes, como las calidades de los servicios o el régimen de copago. Por otro el cálculo defectuoso de la inversión exigida, especialmente por lo que se refiere a la previsión de grandes dependientes. En tercer lugar, la reticente colaboración de las Comunidades Autónomas en el proceso aplicativo, pues vieron como el Estado aprobaba en su día una ley que afectaba directamente a sus competencias sin que posteriormen-

te les dotara de los recursos económicos para poderla aplicar correctamente. En todo caso, la dotación presupuestaria inicialmente prevista para 2008, 871 millones, pronto se vio que sería insuficiente.

Estos problemas generales han dado lugar a una aplicación desigual de la ley en el conjunto del territorio estatal. Se comprueba que el número de solicitudes presentadas en las diferentes Comunidades Autónomas difieren de manera sustancial. Si se atiende al número de personas dadas de alta en las Comunidades Autónomas para atender a los dependientes también nos encontramos con diferencias sustanciales (lo que no necesariamente debe suponer que donde aparece menos personal contratado se ofrecen menos servicios, pues puede ser que se haya optado por una gestión indirecta). El tiempo de demora para resolver sobre las solicitudes también es muy diferente.

A lo largo del año las críticas de las Comunidades Autónomas por la falta de recursos suficientes han ido aumentando. En términos generales puede decirse que el modelo inicial de la ley era que el Estado financiara el 33%, otro 33% las Comunidades Autónomas y el restante 33% lo aportara el beneficiario como copago. Las cifras que aportan las Comunidades Autónomas señalan que el Estado tan sólo aporta entre un 15 y un 20%.

A mediados de año la Conferencia Sectorial acuerda revisar el sistema, revisión que se hace más necesaria a finales de año cuando la crisis económica hace que el sistema sea difícilmente sostenible.

## El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha vivido un año complicado. Por un lado la tramitación del recurso contra el Estatuto catalán ha absorbido buena parte de sus energías. Por otro la reforma de su ley y reglamento y los recursos contra dicha reforma interpuestos por el PP han generado nuevas tensiones internas manifestadas en la recusación de dos magistrados para conocer de este asunto. Por último, la ruptura del acuerdo para su renovación parcial ha mantenido a diversos magistrados y a la Presidenta en una incómoda situación de interinidad que se prolonga ya mucho más de lo razonable.

El proceso de nueva designación de magistrados se inició conforme al nuevo marco legal, y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas comunicaron sus candidatos con excepción de Baleares y Asturias. Tras plantearse algunos problemas formales sobre la verificación de la idoneidad de algunos candidatos (art .159.2 CE y 18 LOTC), el proceso se interrumpió por el desacuerdo del PSOE y PP en la elección de los magistrados entre los candidatos propuestos.

El citado proceso, más allá de su complejidad interna, ha puesto de relieve algunas prácticas que no creemos respondan al espíritu de la norma ni al respeto del funcionamiento del Estado autonómico ni a la lealtad democrática. Así, la imposición a los parlamentarios autonómicos desde la sede central del partido de los nombres de las personas a designar con el fin de respetar la estrategia partidista diseñada desde el propio partido. Por otra parte, tampoco parece respetar el espíritu de la norma que las mayorías parlamentarias impongan su número en

la designación de los candidatos, sin dar opción al partido de la oposición, aun cuando fuera la minoría mayoritaria (caso de Galicia).

Por lo que se refiere a la doctrina del Tribunal cabe destacar que durante el año 2008 no se ha dictado ninguna sentencia sobre controversias competenciales. Las sentencias más destacadas son «reflexivas», es decir, se ocupan de la propia institución. Así, la Sentencia 42/2008 sobre la participación de los parlamentos autonómicos en las elecciones por el Senado de magistrados del Tribunal Constitucional, y la STC 49/2008 contra el nuevo apartado 7 del art. 184 del reglamento del Senado, precepto relativo a la elección de los magistrados del Tribunal.

## El Senado

El Senado se ha visto afectado por las elecciones generales del mes de marzo. En estas elecciones destaca en términos generales el incremento de senadores a designar por las Comunidades Autónomas, que pasan de 51 a 56, como consecuencia del aumento de población en Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid. Como ya hemos señalado las elecciones se saldaron con el triunfo del PP, aunque menos holgado que en las anteriores elecciones. Fruto de las elecciones también es una menor actividad, ya que el ejercicio se inició en el mes de abril.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas tuvo durante el 2008 un nivel de actividad muy bajo, que se concretó en dos únicas sesiones. Parece que la centralidad de la crisis y los temas económicos situaron el debate territorial en un plano de mucho menor interés. Como datos a destacar es el incremento de la colaboración horizontal (10 convenios) y la modificación del art. 137 del reglamento.

El debate sobre el Estado de las Autonomías no se ha celebrado, y no se ha reunido la Conferencia de Presidentes. La Conferencia de Presidentes, que sigue el modelo de estados compuestos como Alemania, Austria o Suiza, se celebró por última vez en enero de 2007. En el 2008 las elecciones generales impidieron celebrarla dentro del mes de enero, por lo que se pospuso a otoño, con el objetivo de tratar la violencia de género. Cuando llegó el otoño, la magnitud de la crisis económica trastocó los planes y llevó al gobierno a aplazarla *sine die*.

Se mantienen los defectos de funcionamiento que aconsejan una mayor institucionalización a través de un reglamento flexible. Si no se avanza en esta dirección las Conferencias de Presidentes corren el peligro de desaparecer.

Por lo que se refiere a la reforma del Senado, a pesar de contar con los materiales del Consejo de Estado y con un consenso general entre la academia sobre su necesidad, lo cierto es que no se avanza ni un paso. En el discurso de investidura el nuevo presidente del Gobierno no trata esta cuestión y lo más sorprendente es que poco después dice que no es un tema prioritario para el Gobierno.

## La colaboración. Convenios, órganos mixtos y CARCE

### *Convenios*

Este año se mantienen y se aumentan muchos rasgos repetidos en anteriores Informes, pero también surgen elementos nuevos de interés, especialmente el desarrollo aún embrionario de la actividad convencional horizontal.

Comenzando por los caracteres que expresan continuidad, destacan el alto número de convenios (prácticamente, mil) publicados oficialmente durante este año, así como la mayoría de los rasgos ya conocidos: abarcan muchas materias distintas; predominan en servicios sociales, educación, sanidad, agricultura y nuevas tecnologías; muchos, aproximadamente el 50% tienen un contenido subvencional, es decir, territorializan subvenciones (sobre todo en servicios sociales y educación), aunque también impulsan la cofinanciación de proyectos. Como se viene repitiendo cada año, los convenios son firmados bilateralmente por el Estado y las Comunidades Autónomas pero en la mayoría de los casos responden a unos cuantos convenios-tipo, de forma que en la práctica suponen una actividad convencional multilateral. En alguna de las renovadas Comisiones bilaterales, como la catalana, se está estudiando la realización de convenios sobre materias específicas, que serían realmente bilaterales, pero se trata de supuestos muy minoritarios.

Una parte importante de los convenios surgen a partir de planes o programas del Estado que se presentan en las Conferencias Sectoriales (a veces también se discuten e incluso se aprueban) pero de forma creciente, derivan de normas estatales, como este año sucede respecto algunas normas aprobadas en los años anteriores: acceso electrónico a servicios públicos, renta de emancipación de jóvenes, atención a mujeres maltratadas, etc. Mención especial requieren los convenios para la atención a las personas en situación de dependencia, puesto que en sí mismo constituye una competencia materialmente compartida que precisa de manera estructural un funcionamiento muy fino de los instrumentos de colaboración.

Pero este año aparecen, siquiera de forma embrionarias, algunas características novedosas, entre las que destaca el aumento de convenios horizontales, la creación de consorcios y aún más de consorcios multilaterales, y el pronunciamiento de varias sentencias del Tribunal Supremo que ayudan a clarificar el régimen de los convenios.

Este año se han firmado 10 convenios horizontales entre Comunidades Autónomas, lo que significa un número muy estimable, acentuando el tímido incremento de los últimos años. En el capítulo correspondiente se analizan los ámbitos y las Comunidades Autónomas que han comenzado a desarrollar esta dinámica de colaboración entre Comunidades Autónomas que resulta fundamental, pero hasta ahora casi no existía. Todo hace prever –dadas las noticias de prensa sobre las reuniones entre las seis Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos y sobre la firma de convenios sobre permisos de caza y pesca y de lucha contra la violencia de género– que esta tendencia se fortalecerá rápidamente en los próximos años.

Algunos convenios tienen como objetivo la creación de estructuras estables, principalmente consorcios. Seguramente el primero fue el que creó el Instituto Ramón Llull para la promoción del catalán entre Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares (que tras un período de crisis, renace parcialmente este año), y a lo largos de los últimos años se ha creado algún otro, pero en el presente ejercicio sorprende el número y la importancia de los establecidos, y el número de Comunidades Autónomas que participan, especialmente en los impulsados por CIBER (Centro de Investigación Biomédica en Red) de la Carlos III.

## CARCE

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea a través de la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) presenta dos aspectos distintos. Por una parte, el plenario de la CARCE tras no haber realizado ninguna reunión el año anterior en el presente solo ha tenido una reunión, en julio, sin que pudiera celebrarse la prevista para mediados de diciembre por la falta de quórum. Por el contrario, la participación autonómica directa en el Consejo de la UE y sus grupos de trabajo, en aplicación de los Acuerdos de la Conferencia de 2004, se caracterizó un año más por la misma tónica de alta intensidad e implicación de las Comunidades Autónomas.

La sesión del Pleno de la Conferencia celebrada el 23 de julio, vino marcada por la falta de acuerdo en torno a varios puntos relevantes previstos en su orden del día. Así, sólo fue posible la designación, a propuesta de la Comunidad de Aragón, de uno de los dos Consejeros de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, cuyo mandato expiraba en marzo. La segunda candidatura, presentada por la Comunidad valenciana, y que hubiera supuesto la continuidad de la hasta entonces Consejera de Asuntos Autonómicos, suscitó la oposición de varias Comunidades por no respetar el turno de Comunidades Autónomas.

Tampoco concitaron acuerdo en la sesión de julio dos de las tres propuestas de la Presidencia para modificar el Reglamento interno del órgano, tendentes todas ellas a agilizar el funcionamiento del plenario y evitar la falta de constitución por el elevado quórum requerido en dicha normativa reglamentaria. La primera propuesta sugería rebajar el quórum de constitución de los actuales catorce miembros (art. 9 del Reglamento) a once miembros (mitad más uno). La segunda, en cambio, planteaba extender la consideración de miembros de la Conferencia a aquellas figuras que, bajo el nombre de comisionados o similares, han establecido algunas Comunidades Autónomas.

Asimismo, durante el transcurso de la sesión de julio, fue presentado un informe sobre la Presidencia española de la Unión Europea que tendrá lugar en el primer semestre de 2010, y se debatió acerca del proceso de transposición de la Directiva Comunitaria de servicios. A través del Secretario de Estado para la UE, el Ejecutivo central comunicó a las Comunidades Autónomas los grandes ejes del programa de la presidencia. En lo que respecta a la transposición de la Directiva de Servicios, que deberá finalizar el 28 de diciembre de 2009, se destacó que son casi siete mil las normas afectadas y que de ellas el ochenta por ciento son de las

Comunidades Autónomas, por lo que éstas deberán implicarse en el proceso de adaptación.

El funcionamiento del sistema de participación autonómica directa en el Consejo de Ministros y sus grupos de trabajo preparatorios parece consolidado tras casi un lustro de funcionamiento. A lo largo de 2008 se constata un significativo aumento de la presencia de Consejeros autonómicos en las sesiones del Consejo de Ministros, de 27 el año pasado hasta 46 en 2008 y también ha crecido la participación en el nivel técnico que representan los grupos de trabajo. Por otra parte, en 2008 se tiene constancia de al menos once acuerdos entre las Comunidades Autónomas para alcanzar una posición única, correspondiendo los trabajos más destacados a la materia medioambiental.

### *Órganos de colaboración*

En el capítulo dedicado a los órganos de colaboración, que se incorpora este año para conseguir una aproximación mayor a las relaciones intergubernamentales existentes en el Estado autonómico, se examinan las actividades de las Conferencias Sectoriales y Consejos de Coordinación, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Conferencias de Presidentes.

Las *Conferencias Sectoriales* cumplen algunas funciones comunes y entre ellas destacan la transmisión de información, y de manera específica la comunicación de proyectos de ley o de reglamentos, el establecimiento de criterios para la distribución de subvenciones, que les atribuye el art. 86.2 de la Ley General Presupuestaria y el debate sobre criterios útiles para las políticas públicas respectivas que tengan elementos comunes. En algunas también resulta decisiva la participación, a través del Estado, en las formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea y en los Comités preparatorios.

El repaso general de las Conferencias sectoriales durante el 2008 conduce a estimar que han funcionado regularmente una quincena, aproximadamente, entre Conferencias Sectoriales (Agricultura, Plan contra las Drogas, Inmigración, Justicia, Asuntos Laborales, Mujer, Pesca, Asuntos Sociales, Turismo y Vivienda) y Consejos de Coordinación (Atención a la dependencia, Ciencia y Tecnología, Educación, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Medio Ambiente y Salud).

Durante este año se han creado algunos órganos nuevos de colaboración, así la Ley 40/2006 del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior ha creado el *Consejo General de la Emigración* que integrará a representantes de las Comunidades Autónomas pero también de federaciones y asociaciones de emigrantes. Pero lo más destacado ha sido el cambio de algunos órganos de composición compleja, previstos por ley, a Conferencias sectoriales integradas únicamente por los representantes del Gobierno central y de los Gobiernos autonómicos, como ha sucedido de forma destacada en Universidad e Inmigración, seguramente buscando una superior eficacia en las relaciones intergubernamentales.

Un proceso parecido está planteado en materia de aguas: la creación de la *Conferencia Sectorial del Agua* fue acordada en la Conferencia de Presidentes de enero de 2007 y por parte del Estado tuvo la autorización del Consejo de Ministros para

formarse en marzo de 2007, pero aún esta pendiente de constitución. Sus asuntos se trataban hasta ahora en la Conferencia de medio Ambiente, pero la polémica existente en la materia y la atribución de la competencia en Consejerías diversas de Comunidades Autónomas (Agricultura, Obras Públicas...) aconsejan crear la nueva Conferencia. La cuestión será la relación que mantenga con el Consejo Nacional del Agua, previsto en la ley, donde junto a representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas se encuentran los representantes de los organismos de cuenca, de organizaciones profesionales, económicas y ecológicas y entes locales.

Entre los órganos nuevos destaca la actividad del Consejo Territorial de *Atención a la Dependencia*, denominado oficialmente *Consejo Territorial del SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia)*, cuyo Reglamento fue aprobado el 22 de enero de 2007. Como el año anterior, también en 2008 ha realizado varias reuniones, tanto por la necesidad de poner en marcha el complejo sistema de atención a la dependencia como por la importancia de las funciones ordinarias que le corresponden, dado el carácter articulado de todo el sistema.

Otra novedad positiva se encuentra en la recuperación del Consejo General de *Ciencia y Tecnología*, que apenas había funcionado hasta este año. El ámbito de la investigación ha sido tradicionalmente refractario a la colaboración, seguramente porque la llamada Ley de la Ciencia de 1986 construyó las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas como terrenos totalmente separados (dibujando una doble competencia exclusiva) y la posterior Sentencia constitucional 90/1992 avaló esta configuración. La III Conferencia de Presidentes celebrada en enero de 2007 abordó este problema con un buen informe presentado por el Gobierno y en 2008 por primera vez parece iniciarse el camino de la comunicación entre el Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas. El Consejo se ha reunido en 2008 en dos ocasiones, lo que supone todo un récord, dada la ausencia general de relaciones de todos los años anteriores, y se apuntaron algunas vías de cooperación concreta, además de promoverse la elaboración de un informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los programas del Plan Nacional, y comenzar a hablarse de una nueva ley de la Ciencia.

Las *Comisiones Bilaterales* del Cooperación conocen una nueva etapa con la reforma de los Estatutos en los últimos años, porque se potencia enormemente esta forma de colaboración donde Estado y Comunidad Autónoma se encuentran en un plano de igualdad (composición paritaria, presidencia alternativa, etc.). La nueva Comisión aparece como continuadora parcial de la trayectoria de la anterior Comisión Bilateral, y como tal hereda el tratamiento de los conflictos competenciales, pero muestra además otras funciones que se distinguen en dos apartados, uno referido específicamente a la mejora de las distintas formas de colaboración y otros abarcando funciones específicas.

En la mayoría de los casos se ha realizado una rápida puesta en marcha de la Comisión Bilateral, aprobándose el reglamento de funcionamiento interno y creándose varias, que generalmente se refieren al Seguimiento normativo y prevención de conflictos, Cooperación y colaboración, las infraestructuras y equipamientos y los Asuntos Europeos y acción exterior. En estas reuniones también se ha tratado el impulso de futuros trasposos, aunque se continúen formalizando por la

Comisión Mixta de Traspasos. En general las reuniones de las distintas Comisiones Bilaterales han tenido gran relieve políticos y de atención en los medios de comunicación.

La *Conferencia de Presidentes* convocada por el Presidente Rodríguez Zapatero en 2004 por primera vez y celebrada después en otras dos ocasiones no se ha reunido en el 2008 y aunque pueda entenderse por la celebración de elecciones, resultaría muy positiva su convocatoria lo antes posible para no perder la virtualidad que significa el diálogo entre Presidentes. En la última reunión, a principios de 2007, se adoptó el compromiso de redactar un reglamento, e incluso se designó a las Comunidades Autónomas que podrían prepararlo, junto con el MAP, para conseguir un funcionamiento más elaborado del que existió en las primeras reuniones.

La convocatoria de una posible *Conferencia horizontal de Presidentes de Comunidades Autónomas* ha surgido a partir de las reuniones en Zaragoza, Sevilla y Valladolid de los Consejeros de las 6 Comunidades que han reformado sus Estatutos (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares). En la última reunión se han dotado de unas normas de funcionamiento interno que apuntan su continuidad y, sobre todo, su dinámica parece orientarse a la creación de una Conferencia Horizontal de Presidentes, que resultaría una novedad muy positiva para el sistema autonómico.

## Europa

A) La actividad de la Unión Europea en el año 2008 ha estado marcada por la crisis económica y financiera internacional y por las acciones encaminadas a la resolución del estancamiento de la ratificación del Tratado de Lisboa, motivado por el resultado negativo del referéndum celebrado en Irlanda en el mes de junio.

La crisis financiera internacional convertida, a su vez, en crisis económica ha motivado que las instituciones europeas hayan tenido que desarrollar un conjunto de iniciativas tendentes a coordinar y encauzar las acciones de los Estados miembros, a impulsar acciones a nivel europeo y a representar a la Unión Europea en los diversos foros celebrados a nivel internacional y, de forma especial, en la reunión del G-20 celebrada en Washington el 15 de noviembre.

Aparte de las acciones derivadas de la crisis financiera internacional y del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, el tercer asunto que ha concentrado los esfuerzos de las instituciones comunitarias ha sido el empeño por sacar adelante, antes de fin de año, el denominado paquete de energía y cambio climático. Junto al mismo, se han tomado otras importantes decisiones relativas a los principales asuntos de la actividad comunitaria, como el lanzamiento del segundo ciclo trienal de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (2008-2010), el «chequeo» de la Política Agrícola Común, la Agenda Social Renovada o la prosecución del programa «Legislar mejor».

En el ámbito de la política de defensa de la competencia, destaca la actividad desarrollada por la Comisión Europea para clarificar la normativa aplicable en materia de ayudas estatales a las medidas adoptadas por los Estados miembros

para hacer frente a la crisis financiera y económica. Así como, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre, dictada en base a una pregunta prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que trata de esclarecer las condiciones de la autonomía suficiente, enunciadas en su anterior Sentencia de 6 de septiembre de 2006, en el denominado caso Azores, que debe satisfacer un sistema fiscal regional para ser compatible con las normas comunitarias relativas a las ayudas de Estado (en la crónica de la actividad de la Unión Europea se contiene un amplio comentario de dicha sentencia).

Por lo que se refiere al Tratado de Lisboa a lo largo del año 2008 los parlamentos de veinticinco Estados miembros aprobaron el Tratado. Con la excepción de la república Checa, que debería hacerlo durante el primer semestre de 2009, coincidiendo con su Presidencia de la Unión Europea, y de Irlanda, cuyos ciudadanos, en el referéndum celebrado el 12 de junio, rechazaron el nuevo Tratado por un 53,4% de votos en contra frente a un 46,6% de votos a favor.

No obstante el revés Irlandés del Consejo Europeo de los días 19 y 20 de junio confirmó la continuación del proceso de ratificación en los restantes Estados miembros. En el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre se definió una estrategia que debería permitir la entrada en vigor del Tratado antes de que finalice el año 2009. Con el fin de superar el rechazo irlandés y facilitar la celebración, en su caso, de un nuevo referéndum, el Consejo Europeo decidió conceder unas garantías para atender las principales preocupaciones de los irlandeses.

En España, la Ley Orgánica 1/2008 de 30 de julio autoriza para ratificar el Tratado de Lisboa.

La grave crisis financiera y crediticia que se impone con toda su fuerza en el segundo semestre del 2008 llevó a la Unión Europea, bajo el liderazgo de la Presidencia francesa del Consejo de la UE a promover una serie de encuentros y a adoptar un conjunto de iniciativas con el fin de alcanzar una respuesta coordinada a la crisis.

El 23 de enero de 2008, la Comisión Europea presentó, durante la Sesión especial del Parlamento Europeo celebrada en Bruselas, el denominado «paquete de energía y cambio climático» compuesto por diversas propuestas de directivas y comunicaciones. En la reunión del Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre se alcanzó un acuerdo sobre el paquete de medidas sobre energía y cambio climático, que fue ratificado por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 15 al 18 de diciembre.

## **Administración local**

La vida local también ha estado marcada por la crisis y el debate del nuevo modelo de financiación. La tradicional reivindicación del mundo local sobre la necesidad de afrontar los problemas de su sistema de financiación se ha agudizado al constatar los efectos de la crisis económica sobre las arcas municipales y la existencia del debate sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. Desde las instancias locales se ha reivindicado la necesidad de vincular el proceso de

reforma del modelo autonómico a la reforma del sistema de financiación de los entes locales. Así, el Alcalde de Zaragoza convoca una reunión del mundo local para debatir el tema, el ejecutivo de Castilla y León se compromete a defender esta necesaria vinculación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y en Navarra las leyes forales 16/2008 y 19/2008 establecen la participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra.

El desarrollo estatutario también ha tenido su reflejo en temas locales. En la Comunidad Valenciana y en aplicación de los arts. 63.3 y 64.4 del Estatuto; el Decreto 81/2008 de 6 de junio crea la Comisión Mixta de Cooperación ente la Generalidad y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. En Baleares se aprueba la Ley 8/2008 de 5 de junio de la capitalidad de Palma de Mallorca en base a la previsión del art. 47.2 del Estatuto y haciendo uso de la atribución prevista en el art. 65.1 de la norma estatutaria. En Cataluña comienzan a circular documentos de trabajo sobre una nueva ley de gobiernos locales.

Debe destacarse también la aprobación por parte del Gobierno de Castilla y León del importante Proyecto de ley de transferencias a las Corporaciones locales, texto que tiene su base en el Acuerdo de Pacto local adoptado por la Junta de Castilla y León a finales del año 2005.

JOAQUÍN TORNOS